



Rijksoverheid

Snel aan de slag!

IBO Biodiversiteit



Snel aan de slag!

IBO Biodiversiteit

Inhoud

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	6
1. INLEIDING	13
1.1 AANLEIDING EN DOEL INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK BIODIVERSITEIT	13
1.2 AANPAK EN AFBAKENING	14
1.3 LEESWIJZER	15
2. CONTEXT EN BESTAANDE DOELEN	16
2.1 CONTEXT: DE STAAT VAN DE BIODIVERSITEIT MONDIAAL EN NATIONAAL	16
2.2 CONTEXT: KORTE SCHETS NEDERLANDS NATUURBELEID SINDS 2010	19
2.3 BESTAANDE DOELEN EN VERPLICHTINGEN EN REALISATIE TOT NU TOE	23
3. NIEUWE DOELEN	29
3.1 EU BIODIVERSITEITSTRATEGIE EN GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK	29
3.2 SELECTIE NIEUWE DOELEN VOOR ANALYSE	32
3.3 SCENARIO'S	34
3.4 RESTOPGAVE STRIKT BESCHERMDE NATUUR	34
3.5 RESTOPGAVE VERSLECHTERINGSVERBOD BUITEN NATURA 2000-GEBIEDEN	36
3.6 RESTOPGAVE AANDEEL AREAAL BIOLOGISCHE LANDBOUW	39
4. BELEIDSOPTIES	42
4.1 INLEIDING	43
4.2 CONTEXT VOOR BELEIDSOPTIES EN AFBAKENING	43
4.3 AANPAK: BIODIVERSITEITHERSTEL DOOR MIDDEL VAN BESCHERMD GEBIED, NATUURHERSTEL BUITEN NATURA 2000 EN LANDBOUW	44
4.4 BESCHRIJVING VAN DE VIJF MAATREGELPAKKETTEN	47
4.5 ANALYSE EN BEOORDELING VAN DE BELEIDSPAKKETTEN.	53
4.6 BUDGETTAIRE EFFECTEN	57
4.7 ANALYSE HECTARES	60
4.8 EXPERTBEOORDELING DOELBEREIK	65
5. CONCLUSIES EN REFLECTIE	67
5.1 HOOFDCONCLUSIES	67
5.2 REFLECTIE	69

BIJLAGE A. TAAKOPDRACHT	75
BIJLAGE B. SAMENSTELLING WERKGROEP	78
BIJLAGE C. AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN	79
BIJLAGE D. STAKEHOLDERS EN EXPERTS	81
BIJLAGE E. INVENTARISATIE HUIDIGE DOELEN	84
BIJLAGE F. NADERE INFORMATIE BELEIDSOPTIES / FICHES	90
BIJLAGE G. RAPPORTAGE WUR TWEEDE EXPERTSESSIE	136

Voorwoord

Biodiversiteit is een groot en veelomvattend begrip. Biodiversiteit laat zich daardoor niet gemakkelijk vangen in één overkoepelende indicator. In de kern gaat biodiversiteit over alle verschillende vormen van leven op aarde, en daarmee ook over onszelf. Biodiversiteit heeft gevolgen voor hoe wij (kunnen) leven op aarde. De oplossing om de dalende trend in biodiversiteit om te zetten in een stijgende trend is niet eenduidig. Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) wil handelingsperspectief bieden. In de periode tot en met 2030 kunnen namelijk substantiële stappen worden gezet op weg naar biodiversiteitsherstel.

De benodigde maatregelen voor biodiversiteitsherstel beperken zich niet tot één beleidsterrein; er moet aan verschillende knoppen op uiteenlopende domeinen worden gedraaid. De complexiteit van het thema biodiversiteit en de beperkte doorlooptijd van een IBO maken dat dit IBO niet een volledig ingevulde set aan maatregelen op alle terreinen voor alle doelen biedt. Dit IBO wil duidelijk maken dat er tal van kansen liggen voor het herstel van biodiversiteit. Op hoofdlijnen bestaat er bij deskundigen en betrokkenen brede inhoudelijke overeenstemming over wat er moet gebeuren.

De kwaliteit van een IBO-rapport staat en valt bij de kwaliteit van het secretariaat: Andrea Dijkstra, Renske Lagendijk, Ruben Post en Johan Vonk. Grote waardering voor hun enorme inzet en hun gretigheid om de vele aspecten van biodiversiteit te doorgronden. Daarnaast ook dank aan de stakeholders die ons inspireerden en voor de deskundigen en de leden van de IBO-werkgroep vanuit verschillende ministeries die hebben geholpen bij de totstandkoming van dit rapport. Bijzondere dank gaat uit naar de experts van onder meer het PBL, de WUR en het CBS die bijdroegen aan de met kennis onderbouwde bevindingen in dit rapport.

Het 'global assessment' van het gezaghebbende Intergouvernementele Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES) uit 2019 concludeert dat een systeemverandering nodig is, gericht op alle partijen die invloed kunnen uitoefenen op de biodiversiteit. "The people who are crazy enough to think they can change the world, are the ones who do", aldus Steve Jobs. Hopelijk biedt dit rapport handelingsperspectief en inspiratie.

Anita van den Ende, voorzitter werkgroep IBO Biodiversiteit
Den Haag, 5 juli 2023

IBO Biodiversiteit



Dit IBO brengt in beeld voor welke beleidsopgaven Nederland staat op het gebied van biodiversiteit

Analyse

Biodiversiteit staat er wereldwijd, in Europa en in Nederland slecht voor

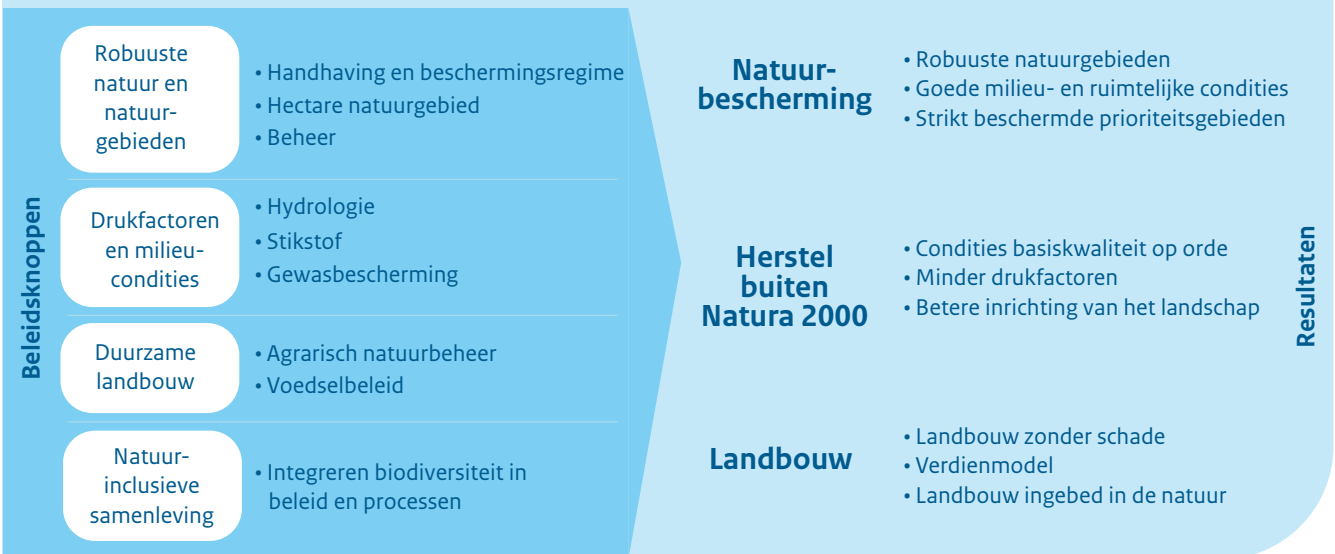
Er zijn veel nationale en internationale doelstellingen die richting geven aan het beleid in Nederland. Er komen ook nieuwe doelen aan.

Met de huidige inzet worden veel doelen voor 2030 niet gehaald.



Biodiversiteitsherstel en doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn

Kader voor het opstellen van maatregelen voor biodiversiteitsherstel richting 2030: wat te doen (beleidsknoppen) en wat te bereiken (resultaten).



Adviezen



Snel aan de slag met het uitvoeren van bestaand beleid

Gelet op de urgentie en de grote opgave moet snel worden begonnen met uitvoering maatregelen. Met het Transitiefonds zijn er mogelijkheden om een extra impuls te geven aan biodiversiteitsherstel. In het basispakket zijn kansrijke maatregelen opgenomen voor de periode tot en met 2030.



Maak aanvullend keuzes voor vervolg

Aanvullend moeten keuzes worden gemaakt voor verdere vormgeving van het biodiversiteitsbeleid. De biodiversiteitsopgave vergt bijvoorbeeld niet alleen incidenteel geld, maar ook structureel geld voor effectief beheer en het maken van ruimtelijke keuzes. De aanvullende pakketten bieden handvaten hiervoor.



Werk toe naar een aanpak voor de langere termijn

Biodiversiteitsherstel is niet 'af' in 2030. Om de dalende lijn in de biodiversiteit om te buigen is meer nodig. Geef richting voor de aanpak en het perspectief na 2030: einddoel bepalen (bestuurlijke keuzes maken) zoals natuurinclusieve samenleving.

Samenvatting

Het gaat niet goed met de biodiversiteit, in Nederland, Europa en in de wereld. Het nationale, Europese en mondiale beleid om biodiversiteit te versterken en te verbeteren van de afgelopen decennia heeft tot nu toe te weinig resultaten opgeleverd. Daarom zijn recent op zowel Europees als mondiaal niveau nieuwe doelen opgesteld met een verhoging en versnelling van de ambities en concretere en afrekenbaardere doelen. Tegelijkertijd blijft ook de invulling van de reeds bestaande verplichtingen een stevige opgave. Nederland ligt niet op koers om een aantal belangrijke doelstellingen en ambities in de periode tot en met 2030 te realiseren.

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) biodiversiteit laat zien langs welke wegen de rijksoverheid kan inzetten op het versterken en verbeteren van de biodiversiteit en welke extra impulsen daarbij kunnen helpen. Het uitvoeren van de geïdentificeerde maatregelen zal niet leiden tot een volledig doelbereik in 2030; de opgave, bijvoorbeeld in extra hectares, is simpelweg te groot om in de resterende zeven jaar praktisch uitgevoerd te krijgen.

Toch is er handelingsperspectief, op zowel de korte als de langere termijn, om de benodigde kentering in te zetten richting een stijgende lijn. Dit IBO bevestigt dat er op hoofdlijnen brede (en met kennis onderbouwde) overeenstemming is over wat er moet gebeuren: meer ruimte voor beschermde natuur en natuurinclusief areaal, het verkleinen van de invloed van drukfactoren en het (daardoor) verbeteren van milieu- en ruimtelijke condities, waar nodig extra inzet op specifieke soorten en habitats en inzet op een natuurinclusieve samenleving.

Dit IBO brengt in beeld voor welke beleidsopgaven Nederland staat op het gebied van biodiversiteit. Aanleiding voor dit IBO vormden onder andere nieuwe doelen op het gebied van biodiversiteit, met name uit de EU Biodiversiteitstrategie. Biodiversiteit – de verscheidenheid van al het leven op aarde – is een breed begrip. Dit vertaalt zich in een breed scala van doelen en ambities, deels voortkomend uit Europese en internationale verdragen en afspraken. De juridische status en de hardheid van de diverse verplichtingen lopen uiteen. Dat geldt ook voor de juridische consequenties van het niet behalen van de doelen. Deze kunnen echter fors zijn, zoals de huidige 'stikstofcrisis' laat zien. Overkoepelend is het beleidsdoel het beste samen te vatten als het ombuigen van de trend van biodiversiteitsverlies naar biodiversiteitsherstel in Nederland.

Nederland ligt nog niet op koers om de belangrijkste doelen en ambities in de periode tot en met 2030 te halen. We hebben in beeld gebracht welke bestaande doelstellingen er zijn en hoe het staat met het doelbereik hiervan. Dit geldt zowel voor doelen op het niveau van de VN (Biodiversiteitsverdrag, CBD), de EU (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, VHR) als afspraken op nationaal niveau. Uit het 'global assessment' van het Intergouvernementele Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES) uit 2019 bleek dat de biodiversiteit wereldwijd onder druk staat en dat met name externe 'drivers' van biodiversiteitsverlies op tal van terreinen moeten worden beïnvloed; een 'transformative change' is volgens het IPBES noodzakelijk om de biodiversiteit duurzaam te versterken.

Het natuurbeleid in Nederland is, mede naar aanleiding van het 'global assessment' van het IPBES recent verbreed en geïntensiveerd. Meer en betere beschermde natuur is nog

steeds noodzakelijk, maar niet voldoende volgens het kabinet. Daarom is een verbreding naar een natuurinclusieve samenleving ingezet. Het beleid is op de korte termijn onvoldoende om de biodiversiteitsdoelen binnen bereik te brengen. Daarom is het beleid de afgelopen jaren ook geïntensiveerd. Via onder meer de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, het Programma Natuur, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn concrete ambities en extra middelen beschikbaar gekomen voor het verbeteren van de natuur in Nederland. Daarnaast is een aanpak gestart die is gericht op het realiseren van een natuurinclusieve samenleving, waaraan via de Agenda Natuurinclusief invulling wordt gegeven.

Recente nieuwe doelen vergroten de opgave op korte termijn. Naast bestaande doelen kijken we in dit onderzoek naar recente nieuwe doelstellingen, zowel op EU-niveau (EU Biodiversiteitsstrategie, EBS, inclusief de voorgestelde natuurherstelverordening) als wereldwijd (Global Biodiversity Framework, GBF). Deze nieuwe doelen zijn gesteld, omdat de bestaande meerjarenplannen (respectievelijk de EU Biodiversiteitsstrategie 2020 en de Aichi-doelen) onvoldoende resultaten hebben opgeleverd, ook in Nederland. De nieuwe doelen verhogen niet alleen op onderdelen de ambities; ze maken ze ook concreter en meer afrekenbaar.

Een scenario-analyse van drie nieuwe doelen binnen de EBS laat zien dat deze moeilijk in de periode tot en met 2030 te realiseren zijn. We hebben binnen de EBS drie doelen nader onderzocht in een scenario-analyse: a) het percentage strikt beschermd gebied; b) een verslechteringsverbod buiten Natura 2000-gebieden uit de voorgestelde natuurherstelverordening; c) het aandeel biologische landbouw. Voor deze drie doelen hebben we een scenario gemaakt waarin deze doelstellingen onverkort worden toegepast op Nederland en een minder vergaand scenario. Onze conclusie is dat het halen van de doelen in het EU-scenario in 2030 niet realistisch is en dat ook in het scenario met hogere nationale doelen de 'restopgave' nog erg groot is. Mede gelet op het achterblijven bij de bestaande doelen en het voornamelijk bijsturen van beleid op basis van rechtelijke uitspraken is deze conclusie niet verrassend.

Er is echter handelingsperspectief voor het herstellen van biodiversiteit. Nieuwe doelen sluiten grotendeels aan op de inhoudelijke opgaves en de intensivering van het beleid waaraan, bijvoorbeeld via het NPLG, nu uitvoering wordt gegeven. De voorgestelde natuurherstelverordening biedt handvatten voor de noodzakelijke natuurherstelmaatregelen, met doelstellingen voor 2030, 2040 en 2050. Het effectief beheren van bestaande natuur helpt invulling te geven aan de doelstelling met betrekking tot (strikt) beschermd gebied. En de ambitie om het aandeel biologische landbouw te laten toenemen sluit aan bij de beoogde brede transitie van de landbouw. Er liggen dus kansen om nieuwe aan bestaande beleidsdoelen te koppelen en deze waar nodig te voorzien van een aanvullend beleidsmatig en financieel instrumentarium, bijvoorbeeld via het op te stellen *Nationaal biodiversiteitstrategie en -actieplan* (NBSAP) en het nationale natuurherstelplan, dat EU-lidstaten moeten gaan opstellen wanneer de natuurherstelverordening in werking treedt.

Voor verbetering en herstel van biodiversiteit hebben we gekeken naar drie thema's: natuurbescherming, herstel buiten Natura 2000-gebieden en verbetering via hervorming van de landbouw. Deze drie onderwerpen hangen nauw met elkaar samen en kunnen elkaar versterken. Zo heeft inzetten op biodiversiteit buiten natuurgebieden vooral meerwaarde als de bescherming van de natuurgebieden zelf afdoende geregeld is. Andersom moet er voor het verbeteren van de biodiversiteit in natuurgebieden ook maatregelen worden genomen buiten deze gebieden en is hervorming van de landbouw onontbeerlijk voor het versterken van biodiversiteit.

Dit illustreert ook de complexiteit van effectief biodiversiteitbeleid, waarvoor op verschillende beleidsterreinen inzet nodig is.

Samen met stakeholders, ministeries en deskundigen is een beleidskader opgesteld dat deze drie thema's vertaalt naar concrete te behalen resultaten en beleidsknoppen: robuuste natuur en natuurgebieden, minder drukfactoren en betere milieuocondities, duurzame landbouw en een natuurinclusieve samenleving.

- *Robuuste natuur en natuurbescherming* gaat over het effectief beschermen en beheren en het vergroten en verbinden van gebieden om zo de natuur in beschermde natuurgebieden robuuster te maken.
- *Drukfactoren en milieuocondities* gaat over het beperken van de belangrijkste drukfactoren op de natuur. Hiermee verbeteren de milieu- en ruimtelijke condities die ook beïnvloed worden door factoren buiten de natuurgebieden, zodat systemen kunnen herstellen en ten minste een basiskwaliteit natuur kan worden gerealiseerd.
- *Duurzame landbouw* gaat enerzijds over het verminderen van drukfactoren vanuit de landbouw en anderzijds over het actief inzetten van de landbouw voor biodiversiteitsherstel via bijvoorbeeld groen-blauwe dooradering (aanleg en beheer van landschapselementen), het stimuleren van natuurinclusieve en biologische landbouw en het belonen van ecosysteemdiensten.
- *Natuurinclusieve samenleving* gaat over het natuurinclusiever maken van het maatschappelijke domein, ook buiten de landbouw, zoals de stedelijke omgeving, infrastructuur en publieke en private financiële stromen.

Dit IBO heeft vijf beleidsopties in beeld gebracht. Met behulp van het hierboven beschreven beleidskader zijn maatregelen in beeld gebracht die kunnen helpen de biodiversiteit te versterken. Deze zijn opgenomen in de vijf beleidsopties (maatregelenpakketten) die we in ons onderzoek hebben geformuleerd: een basispakket, een 'normeren en beprijzen'-pakket, een pakket 'sturende rijksoverheid', een pakket 'natuur voorop' en een 'budgetneutraal' pakket. **Deze vijf beleidsopties zijn geen kant-en-klare pakketten, waarmee één-op-één alle biodiversiteitsdoelen kunnen worden behaald.** Het zijn denkrichtingen die enige richting geven en houvast willen bieden voor beleidsmakers. De beleidsopties zijn samengesteld door de IBO-werkgroep. Er zijn uiteraard ook andere maatregelen en andere pakketten denkbaar die bijdragen aan het brede beleidsdoel biodiversiteit.

Het basispakket bouwt voort op en geeft richting aan reeds vastgesteld of voorgenomen beleid. Denk hierbij aan het realiseren van extra bos, zoals afgesproken in het kader van de Bossenstrategie, het uitvoeren van grootschalig beekdalherstel, het verbeteren van hydrologische condities voor natuur, het vernatten van veenweidegebieden en aanleg en beheer van landschapselementen (groen-blauwe dooradering). Daarnaast zitten in het basispakket maatregelen die (nog) geen vastgesteld beleid zijn, maar in ons onderzoek wel als **potentieel effectief** naar voren zijn gekomen, zoals het aanpassen van de pachtvoorwaarden en onderzoek doen naar het opstellen en toepassen van een norm voor ecologisch bermbeheer.

Het basispakket is niet voldoende om alle bestaande en nieuwe doelen voor 2030 in te vullen. De vier pakketten illustreren richtingen waarin aanvullend beleid kan worden ontwikkeld. De vier aanvullende pakketten nemen het basispakket als uitgangspunt.

De eerste richting is om implementatie meer af te dwingen via normen en de vervuiler zwaarder te belasten. Het pakket 'normeren en beprijzen' bevat extra normerende en

beprijzende maatregelen. De filosofie achter dit pakket is dat maatregelen een dwingender karakter hebben en de rekening neerleggen bij degene die schade aan de natuur veroorzaakt of juist profiteert van de natuur. Denk hierbij aan een norm voor groen-blauwe dooradering, een gebruikersheffing voor natuur en een heffing op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

De tweede richting is strakkere sturing door de rijksoverheid. Het pakket 'sturende rijksoverheid' kiest voor een rijksoverheid die minder bevoegdheden bij regionale overheden laat en meer en strakker stuurt dan tot nu toe, vooral op het gebied van de ruimtelijke ordening. In dit pakket bepaalt het Rijk, ten behoeve van de op te stellen nieuwe Nota Ruimte, op hoofdlijnen waar natuur en natuurinclusief areaal wordt gerealiseerd en stuurt het hierop ook inhoudelijk, met bovenprovinciale prioritering. In dit pakket wijst het Rijk zones rondom natuurgebieden aan waar alleen nog natuurinclusieve en biologische landbouw is toegestaan.

De derde richting is om natuur en natuurinclusiviteit als uitgangspunt te nemen voor beleid. In het pakket '*natuur voorop*' geeft de overheid hoge prioriteit aan het realiseren van natuurdoelen door aan de voorkant van het beleid het belang van natuur zoveel mogelijk mee te nemen. Zo wordt tien procent van de Waddenzee aangewezen als strikt beschermd gebied en wordt verkend welke andere gebieden strikt kunnen worden beschermd, worden windparken gecombineerd met beschermde natuurgebieden en wordt aanleg en beheer van landschapselementen volledig door de overheid betaald.

Ten vierde is een budgetneutraal pakket opgesteld dat een variant is op het basispakket, waarbij de kosten voor de rijksoverheid nihil zijn. De maatregelen in dit pakket worden gefinancierd uit ofwel bestaande middelen (waaronder het Transitiefonds Landelijk Gebied) ofwel uit heffingen, zoals een consumptiebelasting op vlees.

Budgettaire componenten

De financiële gevolgen van de beleidspakketten voor de rijksbegroting zijn op hoofdlijnen zo goed als mogelijk geraamd op basis van de laatste ambtelijke inzichten. Deze dienen als handvat voor politieke besluitvorming. De gevolgen per pakket zijn in de onderstaande figuren samengevat.

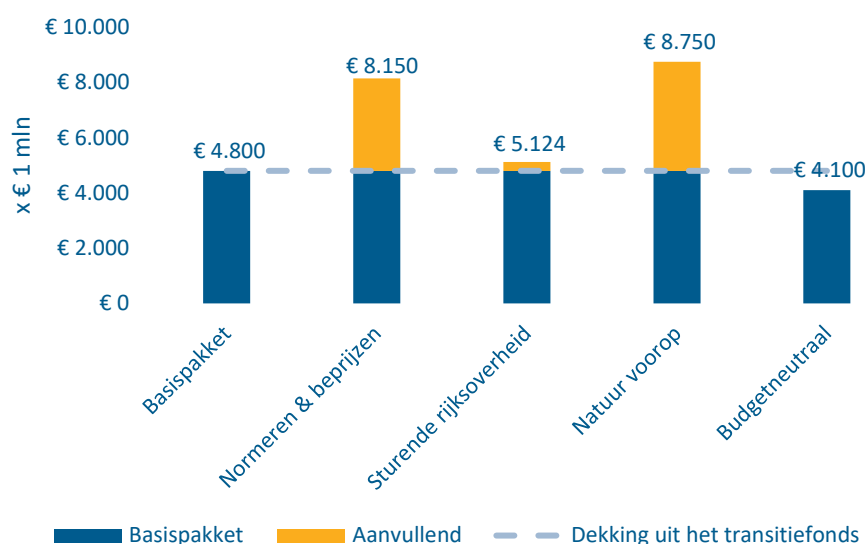
Voor de korte termijn (tot en met 2030/2035) zijn aanzienlijke middelen beschikbaar, vooral via het Transitiefonds, maar dit zijn incidentele middelen. Voor het versterken van biodiversiteit zijn ook na 2030/2035 structurele middelen nodig, bijvoorbeeld voor het adequaat beheren van natuurgebieden, landschapselementen (groen-blauwe dooradering), agrarisch natuurbeheer en groen in en om de stad. **Het is daarom wenselijk om deze opgave goed in beeld te krijgen en hierover tijdig besluiten te nemen.**

Het is een (politieke) keuze waar de rekening van investeren in biodiversiteit wordt neergelegd. Niet alle kosten hoeven voor rekening van de overheid te komen. In het budgetneutrale pakket en in het pakket 'normeren en beprijzen' voeren we een aantal heffingen op verwachte inkomsten voor de rijksbegroting. De rekening wordt hiermee deels door burgers en bedrijven opgebracht.

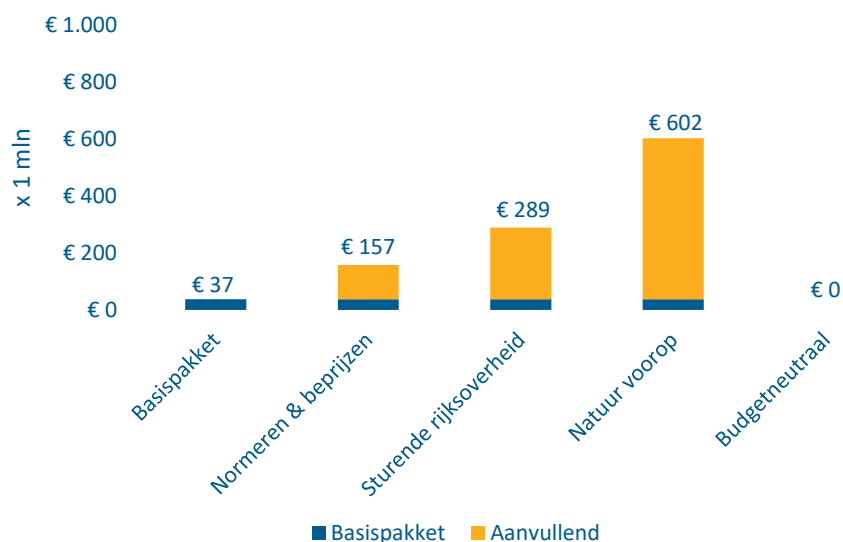
Investeren in biodiversiteit levert niet alleen kosten op, maar ook baten. Daarbij geldt veelal: 'de kosten gaan voor de baat uit'; je moet vaak eerst investeren in natuur en biodiversiteit, voordat je daarvan de (maatschappelijke en financiële) baten kunt plukken. Feit is: hoe langer je

wacht met investeren, hoe hoger de rekening zal oplopen. We hebben deze baten in het kader van dit IBO niet kunnen koppelen aan specifieke maatregelen, maar de algemene notie is van belang.

Het overzicht met de verwachte gevolgen voor de rijksbegroting is niet compleet. We hebben alleen de maatregelen meegenomen die we concreet konden monetariseren. Zo ontbreken de naar verwachting aanzienlijke kosten van aanleg en beheer van groen in en om de stad, omdat wij deze als verkenning hebben geformuleerd.



Figuur 1 Incidentele kosten tot 2030 (totaal) per pakket



Figuur 2 Structurele kosten per jaar

Effecten van de beleidsopties

Op basis van expertbeoordeling is een inschatting gemaakt van de effecten van de pakketten. De experts schatten dat geen van de pakketten alle doelstellingen voor 2030 invult. De inschatting laat zien dat er een afrijs is tussen doelbereik en uitvoerbaarheid. Het doelbereik scoort het beste in het pakket 'natuur voorop', maar dat pakket wordt slechter

beoordeeld op uitvoerbaarheid. Het basispakket draagt naar verhouding beperkt bij aan het doelbereik, maar ligt wel aan de basis van de andere pakketten en behoort relatief goed op uitvoerbaarheid. Uit de expertsessie blijkt dat voor het realiseren van doelen geen makkelijk uitvoerbare oplossingen meer voorhanden zijn.

In de periode tot en met 2030 kunnen met de maatregelen uit de beleidspakketten substantiële stappen worden gezet op weg naar biodiversiteitsherstel. Het basispakket geeft hier richting aan. Met de aanvullende pakketten kunnen extra impulsen worden toegevoegd. **Na 2030 zal er een aanzienlijke opgave blijven bestaan.** Die bestaat bijvoorbeeld uit het realiseren van resterende hectares natuur en natuurinclusief landelijk gebied, herstel van bestaande natuurgebieden, het verminderen van drukfactoren en op orde brengen van milieucondities, het uitbouwen van het systeem van landschapsdiensten, het vergroenen van stedelijke omgevingen en het afbouwen van financiële stromen die schadelijk zijn voor de biodiversiteit. **Het is daarom raadzaam om snel aan de slag te gaan met maatregelen die bewezen effectief zijn én om voor de langere termijn een tijdpad te schetsen waarlangs de biodiversiteitsdoelen volledig kunnen worden ingevuld.** Een visie die tot na 2030 strekt helpt ook bij het nemen van besluiten met langjarige effecten, zoals duurzaam financieren van het beheer voor nieuwe natuur en natuurinclusieve agrarisch gebied dat de komende jaren wordt gerealiseerd.

Met concrete resultaten en een verhaal voor de lange termijn kan Nederland onderbouwd in Europa het gesprek aangaan over de vormgeving van natuurdoelen in de Nederlandse context. Denk hierbij aan de noodzakelijke flexibiliteit vanwege onder meer klimaatverandering en de wens om systeemherstel en basiskwaliteit natuur als uitgangspunten te nemen voor het EU-natuurbeleid in plaats van strak te sturen op soorten en habitattypen. Op de korte termijn is er voor dit laatste echter geen reëel alternatief. Het is van belang uiteen te zetten welke concrete stappen worden gezet in de goede richting. Dit betreft niet alleen de formele natuurdoelen volgens de Europese richtlijnen (zoals de VHR), maar ook niet of moeilijker kwantificeerbare doelstellingen, zoals basiskwaliteit natuur en natuurinclusiviteit.

Te land en ter zee

Natuur beperkt zich uiteraard niet tot land. Ook mariene natuur is van groot belang voor onze biodiversiteit. Veel van onze bevindingen gelden zowel voor zee als op land. Denk hierbij aan het verminderen van externe drukfactoren, het (daardoor) verbeteren van milieu- en ruimtelijke condities, het vergroten en verbinden van natuurareaal en waar nodig aanvullende inzet op specifiek soorten. Daarnaast hebben we in de beleidsopties maatregelen opgenomen die specifiek betrekking hebben op de zee, zoals het strikt beschermen van tien procent van de Waddenzee en de combinatie van windparken en beschermde natuurgebieden.

Reflectie

In dit IBO Biodiversiteit reflecteren eveneens we op een aantal onderwerpen die niet rechtstreeks terugkomen in de maatregelenpakketten, maar die volgens ons wel van belang zijn bij het vormgeven van toekomstig beleid op het terrein van biodiversiteitsbeleid.

Zo is **communicatie en educatie** over het belang van biodiversiteit een notie die we tijdens ons onderzoek regelmatig tegenkwamen. Enerzijds laat publieksonderzoek zien dat Nederlanders natuur en biodiversiteit belangrijk vinden. Anderzijds wordt het natuurbeleid als complex ervaren

en wordt biodiversiteit in de besluitvorming niet altijd volledig meegenomen (hetgeen in het recente verleden met regelmaat via de rechtspraak werd gecorrigeerd).

We benadrukken de betekenis van een goed **samenspel tussen landelijke en regionale sturing én de noodzaak van een gebiedsgerichte aanpak. Ook is de samenhang tussen opgaven voor natuur, klimaat en water van belang.** Het NPLG geeft hier invulling aan door het stellen van integrale doelen voor natuur, klimaat en water op nationaal en provinciaal niveau. Maatregelen en oplossingen voor het bereiken van deze doelen worden vervolgens zowel nationaal als gebiedsgericht uitgewerkt. **De ervaringen van tien jaar uitvoering van het Natuurpact kunnen hierbij worden benut.**¹

Scherpe keuzes over de verdeling van de ruimte in Nederland zijn noodzakelijk. Ruimte voor natuur en natuurinclusief gebied moet hierin expliciet worden meegenomen. In de praktijk zal daarbij een **combinatie nodig zijn van beschermde natuurgebieden en natuurinclusief gebied** daarbuiten, volgens een nader vast te stellen verhouding.

Ten slotte: ons onderzoek richtte zich op het versterken van biodiversiteit in Nederland, maar regelmatig zijn we gewezen op de noodzaak om **de ecologische voetafdruk van Nederland in de wereld te beperken.**

¹ Zie de derde lerende evaluatie van het Natuurpact: verschijnt begin juli 2023.

1. Inleiding

1.1 AANLEIDING EN DOEL INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK BIODIVERSITEIT

Het natuur- en biodiversiteitsbeleid is volop in beweging. Op zowel Europees, als mondiaal niveau zijn recent nieuwe, meer concrete en afrekenbare doelen en ambities vastgesteld die beogen de neergaande lijn in biodiversiteit om te buigen in een stijgende lijn. Gevoegd bij de doelrealisatie van reeds bestaande doelen, is dit voor Nederland een forse opgave, die van grote invloed is op het Nederlandse natuurbeleid van de komende jaren en ook haar weerslag heeft op andere beleidsdomeinen.

Met name na de uitspraak van de Raad van State (mei 2019) over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) werkt het kabinet aan het intensiveren van het beleid, gericht op enerzijds het versterken van de natuur en anderszijds het bieden van perspectief voor de landbouwsector. Dit gebeurt onder andere via het Programma Natuur, het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur en de Agenda Natuurinclusief. Ten aanzien van mariene natuur zijn afspraken onder meer vastgelegd in het Noordzeeakkoord (tot 2030) en het Noordzeeprogramma 2022-2027.

De nieuwe Europese en internationale doelen zullen dus moeten worden ingevuld en uitgewerkt in een dynamische nationale context. De minister van LNV heeft aan de Tweede Kamer toegezegd te zullen zorgen voor een betere verankering van Europese en internationale verplichtingen in nationaal beleid, uitgevoerd in samenspraak met provincies en andere overheden.

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit moet meer inzicht geven in de toekomstige opgaven en mogelijke beleidsopties op het gebied van biodiversiteit.

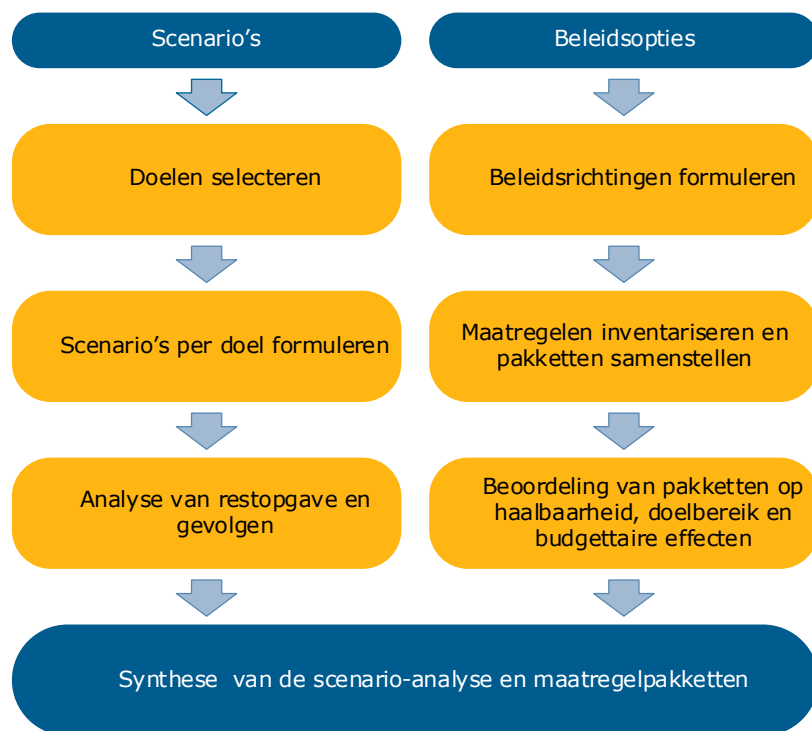
In bijlage 18 bij de Miljoenennota 2023 is de taakopdracht meegestuurd voor het IBO Biodiversiteit (BIJLAGE A). In het onderstaande tekstvlak is de doelstelling van het IBO weergegeven zoals geformuleerd in de taakopdracht.

"Het doel van dit IBO is tweeledig. Ten eerste brengt het IBO, waar mogelijk en relevant, verschillende scenario's in kaart van de mogelijke uitkomsten van de onderhandelingen en besluitvorming over de nieuwe doelstellingen. Ten tweede moet het IBO resulteren in concrete en doelmatige beleidsopties voor de invulling van de verschillende scenario's. Daarbij worden in ieder geval ook de haalbaarheid en budgettaire gevolgen van de verschillende scenario's in kaart gebracht."

Het IBO is in oktober 2022 van start gegaan onder leiding van de voorzitter Anita van den Ende en met een secretariaat bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, LNV, Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken (AZ), Economische Zaken en Klimaat (EZK), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) namen deel. In BIJLAGE B is de samenstelling van werkgroep en secretariaat te vinden.

1.2 AANPAK EN AFBAKENING

Biodiversiteit betreft een complex onderwerp dat van invloed is op een groot aantal beleidsterreinen en raakt aan gevoelige maatschappelijke discussies. Tegelijkertijd is de doorlooptijd van het IBO beperkt. Vanuit die uitgangspunten hebben we dit IBO afgebakend. Figuur 3 geeft de aanpak van dit IBO schematisch weer.



Figuur 3 Aanpak op hoofdlijnen

De **scenario-analyse** is toegespitst op drie doelen uit de EU-Biodiversiteitsstrategie, die naar verwachting van invloed kunnen zijn op Nederland (nader uitgelegd in hoofdstuk 3). Voor elk van deze drie doelen hebben we twee scenario's opgesteld en vervolgens is geanalyseerd wat de resterende opgave is om deze doelen in te vullen.

Uitvoering van maatregelen om nieuwe én bestaande doelen te halen vormt het uitgangspunt voor het formuleren van beleidsopties. Naast de nieuwe doelen, die deels nog moeten worden uitgewerkt, zijn er al tal van bestaande nationale, Europese en internationale doelstellingen op het gebied van biodiversiteit. Bij het formuleren van de beleidsopties nemen we deze bestaande doelen en de mate van realisatie daarvan mee.

De beleidsopties bieden geen panklare oplossingen, maar dienen ter inspiratie voor aanvullend beleid. Het IBO beoogt een bouwsteen te zijn voor verdere vormgeving van biodiversiteitsbeleid en biedt verschillende aanknopingspunten voor vervolgstappen. De beleidsopties in de vorm van 'maatregelpakketten' moeten beleidsmakers helpen bij het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. Dit rapport biedt niet één compleet pakket aan beleidsmaatregelen, maar een aantal richtinggevende pakketten met verschillende accenten.

Het doel is om handelingsperspectief te bieden richting 2030. De maatregelpakketten richten zich voornamelijk op 2030, omdat veel (nationale, Europese en mondiale) doelen 2030 als richtjaar hebben. Daarnaast geven we waar nodig en mogelijk een doorkijkje op de langere

termijn richting 2050, omdat volledig biodiversiteitsherstel in 2030 niet gerealiseerd zal zijn. De Natuurverkenning 2050² en de Ruimtelijke Verkenning 2023³ van het PBL hebben ook 2050 als tijdshorizon en kunnen behulpzaam zijn bij het maken van deze langjarige keuzes.

1.3 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 gaan we in op het begrip en de staat van biodiversiteit. We geven we een korte schets van het natuurbeleid sinds het laatste IBO op dit beleidsterrein (2010). Daarnaast geven we een inventarisatie van bestaande doelen en verplichtingen ten aanzien van biodiversiteit weer, en gaan we in op het huidige doelbereik. We gaan hier ook in op recente ontwikkelingen op nationaal terrein, in de vorm van bijvoorbeeld het NPLG

In hoofdstuk 3 analyseren we recent vastgestelde doelstellingen, met name vanuit de EU Biodiversiteitsstrategie (EBS) en het Global Biodiversity Framework (GBF), als onderdeel van het VN-Biodiversiteitsverdrag (CBD), en welke opgaves hieruit voortkomen. Het tweede deel van hoofdstuk 3 bevat een nadere analyse van mogelijke scenario's voor drie nog niet vastgestelde doelen.

In hoofdstuk 4 leggen we uit langs welke weg we de basis hebben gelegd voor de beleidsopties en introduceren we vijf beleidspakketten.

Ten slotte presenteren we in hoofdstuk 5 de conclusies en reflectie.

² [Hoe kan de Nederlandse natuur eruitzien in 2050? | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.](#)

³ [Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.](#)

2. Context en bestaande doelen

Conclusies

- Biodiversiteit gaat over alle verschillende vormen van leven op aarde, en daarmee ook over onszelf. Biodiversiteit levert ons bijvoorbeeld schone lucht, schoon water en een vruchtbare bodem. Het gaat niet goed met onze ecosystemen die deze diensten leveren en met de verscheidenheid aan soorten en de aantallen binnen soorten. Dit heeft gevolgen voor hoe wij (kunnen) leven op aarde. Er is dus een wereldwijd belang om de dalende trend in de biodiversiteit te stoppen en om te zetten in een positieve trend.
- Biodiversiteit is niet in één indicator te vatten en er zijn meerdere oorzaken van biodiversiteitsverlies. De oplossing om de biodiversiteit te herstellen ligt dan ook op verschillende beleidsterreinen en in veel maatschappelijke domeinen.
- Er is sprake van een groot aantal beleidsdoelstellingen die verband houden met biodiversiteitsherstel. Voor een groot deel zijn deze uitwerkingen van Europese wet- en regelgeving (VHR, KRW, KRM) of geven ze invulling aan internationale ambities, overeenkomsten en verdragen. Deze internationale verbintenissen geven mede richting aan het Nederlands beleid. Nederland heeft daarnaast eigen ambities geformuleerd, zoals het Natuurnetwerk Nederland (NNN), die mede invulling geven aan de internationale afspraken. Doelstellingen zijn in meer of mindere mate verplichtend, afrekenbaar en gedekt met financiële middelen.
- Voor belangrijke internationale verplichtingen en ambities ligt Nederland niet op koers om de beoogde doelen voor 2030 te halen. Ook voor nationale ambities, zoals het NNN en extra bosaanleg conform de landelijke Bossenstrategie, geldt dat veel moet worden gedaan om deze binnen de overgekomen termijn te realiseren.
- De uitspraak van de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 heeft als katalysator gewerkt voor een investering in natuurherstel en -ontwikkeling en het beleid voor het terugdringen van stikstofdepositie op beschermde natuurgebieden. Via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wil het kabinet invulling geven aan (inter)nationale doelstellingen op het gebied van natuur en stikstof, water, bodem en klimaat.
- Voor mariene natuur is onder andere het Noordzee-akkoord opgesteld. Afspraken voor natuur en ecologie van de grote wateren (overheersend zoet en overgangswater) worden uitgevoerd de Programmatische Aanpak Grote Wateren. Voor zowel zee als grote wateren is de Natuurambitie Grote Wateren het lange termijnperspectief waar het kabinet naar streeft.

2.1 CONTEXT: DE STAAT VAN DE BIODIVERSITEIT MONDIAAL EN NATIONAAL

Biodiversiteit is het kortst samen te vatten als de verscheidenheid van al het leven op aarde. Het VN-Biodiversiteitsverdrag (CBD, 1992) omschrijft het als volgt: 'De variatie in organismen uit de gehele wereld, op het land en in het water en de ecologische verbanden tussen organismen en ecosystemen.' Biodiversiteit gaat niet alleen over planten en dieren, maar ook over onszelf. De mens is onlosmakelijk onderdeel van het systeem waarin we leven.⁴

Biodiversiteit levert onder andere 'regulerende diensten' waarvan de mens gebruik maakt. Denk bijvoorbeeld aan de vruchtbare bodem waarop we ons voedsel laten groeien. Of aan schoon zoet water dat gefilterd wordt in duinen, waarvoor de juiste bodemsamenstelling nodig is en een fijnmazig samenhangend netwerk van plantenwortels en bodemdieren. Of aan bossen die fijnstof filteren, waardoor de lucht schoner wordt, aan bomen die helpen tegen hittestress en die

⁴ Meer informatie over het begrip biodiversiteit: [Wat is biodiversiteit? | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#).

nutriënten oppompen uit diepe bodemlagen, en oesterriffen die de kraamkamers zijn voor vissen. Ecosystemen zijn complex en hangen met elkaar samen. De levering van ecosystemendiensten hangt af van de grootte van ecosystemen, maar ook van de kwaliteit ervan.

Biodiversiteit gaat over verscheidenheid van soorten. Net als ieder land kent Nederland unieke kenmerken waarin bepaalde soorten en habitattypen goed gedijen. Om te zorgen dat deze bepaalde soorten en typen niet verdwijnen, is het van belang om ook in Nederland de biodiversiteit te beschermen.

2.1.1 DE STAAT VAN BIODIVERSITEIT

Uit nationale en internationale onderzoeken blijkt dat de biodiversiteit onder druk staat, zowel wereldwijd, als in Europa en Nederland. Het gezaghebbende Intergouvernementele Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES) concludeerde in zijn rapport over de wereldwijde toestand van de biodiversiteit (global assessment⁵) dat steeds meer stukjes uit deze systemen wegvallen, waardoor het samenhangende geheel minder goed gaat functioneren en de kans op onomkeerbaar biodiversiteitsverlies toeneemt.⁵ Zoals hierboven genoemd levert biodiversiteit diensten die ten grondslag liggen aan basisbehoeften van mens en dier: schone lucht, gezond water, een vruchtbare bodem en bestuiving van gewassen en wilde planten in de natuur. Wanneer de biodiversiteit afneemt, heeft dit gevolgen voor hoe wij (kunnen) leven op aarde. Er is dus een wereldwijd belang om de dalende trend in de biodiversiteit te stoppen en om te zetten in een positieve trend. Daarnaast is het belangrijk om dit snel te doen, om te voorkomen dat biodiversiteitsverlies onomkeerbaar wordt en blijvend effect heeft op voedselvoorziening en de gezondheid van alle organismen op aarde.

In Nederland, inclusief het Caribische deel van het koninkrijk, is de stand van de natuur, ondanks tal van maatregelen in de afgelopen jaren, ook niet goed. Dat blijkt onder andere uit de meest recente rapportages die Nederland in 2019 aan respectievelijk de VN⁶, en de EU⁷ heeft afgeleverd. Ook recente publicaties zoals het Living Planet Index⁸, de achtste Voortgangsrapportage Natuur⁹, de Staat van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹⁰, de Monitor Brede Welvaart¹¹ en de indicatoren uit het Compendium voor de Leefomgeving¹² en de Balans voor de Leefomgeving 2023¹³ bevestigen dit beeld.

Verlies aan biodiversiteit uit zich in diverse verschijnselen, zoals het (versneld) uitsterven van soorten, tekortschietende ecosystemendiensten en gezondheid en veerkracht van soortenpopulaties. Zeker in Nederland zijn tekortschietende ruimtelijke en milieucondities een belangrijke oorzaak van biodiversiteitsverlies. Voorbeelden hiervan zijn versnippering van leefgebied, door met name infrastructuur en bebouwing en milieuproblemen zoals verdroging, verzilting, vermessing en verzuring, onder andere als gevolg van intensieve landbouw en industrie, zoals een te lage grondwaterstand in omliggende landbouwgronden, waardoor de natuur schade lijdt of niet voldoende kan herstellen. Veel natuur in Nederland heeft daarnaast last van een te hoge stikstofdepositie.¹⁴

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/rapporten/2019/12/17/samenvatting-voor-beleidsmakers-van-de-wereldwijde-beoordeling-van-biodiversiteit-en-ecosysteemdiensten>.

⁶ Landenrapportage CBD, Kamerstuk 26407, nr. 128.

⁷ Rapportage VHR, Kamerstuk 26407, nr. 131. Anders dan bij de CBD worden in de EU-rapportages de Caribische landen binnen het koninkrijk en Caribisch Nederland niet meegenomen.

⁸ Living Planet Index Nederland, 1990-2021 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl).

⁹ Voortgangsrapportage Natuur - BIJ12.

¹⁰ Kerncijfers - De Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel (staatvanlandbouwnatuurenvoedsel.nl).

¹¹ Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl.

¹² www.clo.nl.

¹³ Verschijnt begin september 2023

¹⁴ Zie voor een uitgebreid overzicht van indicatoren op het gebied van natuur en milieu het Compendium voor de Leefomgeving: www.clo.nl.

Omdat biodiversiteit een groot en veelomvattend begrip is, is ook de oplossing om de dalende trend om te zetten in een stijgende trend niet eenduidig. Bijkomend probleem hierbij is dat biodiversiteit zich niet makkelijk laat vangen in één overkoepelende indicator, zoals bij klimaatbeleid (CO₂-equivalenten en aantal graden opwarming van de aarde). De benodigde maatregelen voor biodiversiteitsherstel beperken zich niet tot één beleidsterrein; er moet aan verschillende knoppen op uiteenlopende beleidsterreinen worden gedraaid. Het 'global assessment' van het IPBES uit 2019 concludeert dan ook dat een 'transformative change' (systeemverandering) nodig is, gericht op alle partijen die invloed kunnen uitoefenen op de biodiversiteit (zoals bedrijfsleven, consumenten, overheden). Dit betekent een verbreding van het beleid, dat van oudsher vooral op het beschermen van natuurgebieden is gericht, naar een aanpak waarbij natuurinclusiviteit onderdeel wordt van alle maatschappelijke domeinen.

2.1.2 NATUUR ALS OPLOSSING EN NATUURLIJK KAPITAAL

Natuur en biodiversiteit hebben niet alleen een intrinsieke waarde, maar kunnen ook bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Denk hierbij aan de uiterwaarden die een natuurlijke buffer zijn in het geval van overstroming, bomen die hittestress in steden helpen voorkomen, maar ook de preventieve waarde van natuur in de gezondheidszorg.

In dit IBO brengen we, voor zover mogelijk, kosten in beeld die gemoed zijn met het nemen van maatregelen ten behoeve van biodiversiteit (zie hiervoor hoofdstuk 4). Investeren in biodiversiteit levert (op termijn) echter ook geld op. Het niet (voldoende) nemen van maatregelen voor de biodiversiteit kost ook geld. Deze zijn niet eenduidig te koppelen aan de concretere maatregelen uit onze pakketten, maar deze notie is wel van belang.

Het verlies aan biodiversiteit brengt aanzienlijke financiële en economische risico's met zich mee, omdat noodzakelijke ecosysteemdiensten in gevaar komen. Dit leidt tot hoge kosten. De Wereldbank schat dat de ineenstorting van een beperkt aantal ecosysteemdiensten al kan leiden tot een jaarlijks verlaging van het mondiale bruto binnenlands product van 2,7 biljoen dollar in 2030.¹⁵ De Nederlandsche Bank (DNB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben in 2020 becijferd dat Nederlandse financiële instellingen voor 510 miljard euro hebben geïnvesteerd in bedrijven met een hoge afhankelijkheid van ecosysteemdiensten.¹⁶ ABN/Amro heeft in 2022 een onderzoek gepresenteerd waaruit bleek dat Nederlandse productie en consumptie 40 miljard euro schade veroorzaken aan biodiversiteit.

Onderzoek laat zien dat investeren in natuur en biodiversiteit in toenemende mate economische voordelen biedt. Zo levert iedere euro die wordt geïnvesteerd in natuurherstel een voordeel op van 8 tot wel 38 euro.¹⁷ Uit de Atlas voor Gemeenten 2023 blijkt dat de nabijheid van natuur in hoge mate bijdraagt aan de aantrekkelijkheid en het vestigingsklimaat van gemeenten.¹⁸ Natuur en biodiversiteit hebben dus naast een intrinsieke en maatschappelijke ook een economische waarde.

Er is de laatste jaren steeds meer aandacht voor het feit dat mens en economie afhankelijk zijn van de natuurlijke leefomgeving en de diensten die de natuur levert. Zo werkt het CBS samen met de WUR aan zogeheten natuurlijk kapitaalrekeningen, die als doel hebben de relatie tussen natuur, economie en menselijke activiteiten in kaart te brengen.¹⁹

¹⁵ De studie kijkt naar de potentiële impact van de ineenstorting van wilde bestuiving, zeevisserij en houtvoorziening uit inheemse bossen op het wereldwijde BBP: <http://hdl.handle.net/10986/35882>.

¹⁶ Biodiversiteit en de financiële sector: een kruisbestuiving? (dnb.nl)

¹⁷ Deze berekening is niet specifiek voor Nederland en is een gemiddelde. Zie https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en.

¹⁸ De Atlas 2023 - Atlas Research.

¹⁹ Natuurlijk Kapitaal (cbs.nl).

Ook de ontwikkeling van begrip 'brede welvaart' past in deze trend. Daarbij wordt niet alleen wordt gekeken naar het bruto binnenlands product, maar wordt welvaart breder gedefinieerd, waarbij ook de gevolgen voor de wereld buiten Nederland ('elders') en voor toekomstige generaties ('later') in beeld wordt gebracht.²⁰ Internationaal is in dit verband onder andere het Inclusive Wealth Report van de VN-milieuorganisatie UNEP van belang.²¹

2.2 CONTEXT: KORTE SCHETS NEDERLANDS NATUURBELEID SINDS 2010

Natuurbeleid is een beleidsterrein waarin de noodzaak van overheidsinterventie al geruime tijd onomstreden is. Vanaf het begin van de twintigste eeuw, en zeker na de Tweede Wereldoorlog ontstond er wet- en regelgeving die de bescherming van natuur als doelstelling had.²² Sinds 1983 is de zorg voor de leefomgeving tevens als een van de sociale grondrechten in de Grondwet opgenomen. Artikel 21 van de Grondwet luidt: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'.

In 2010 verscheen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur, het tot nu toe laatste IBO op het terrein van het natuurbeleid.²³ Sindsdien is het natuurbeleid, en de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke context waarin het werd gevoerd, aanzienlijk veranderd.

Het IBO Natuur, dat de vraag kreeg voorgelegd hoe de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk kon worden zeker gesteld, signaleerde een gat tussen de beleidsinzet en biodiversiteitsdoelstellingen, namelijk het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit in 2010 en het scheppen van duurzame condities voor het voortbestaan van in Nederland voorkomende soorten en habitats in 2020. Het IBO constateerde dat financiële tekorten een obstakel vormden voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelen. Het IBO becijferde het tekort aan investeringen destijds op circa 4 miljard euro.

Na 2010 kromp het budget naar aanleiding van bezuinigingen in de financiële crisis en politieke keuzes ten aanzien van het natuurbeleid van het kabinet-Rutte I met ongeveer twee derde, van circa 600 miljoen euro per jaar naar circa 200 miljoen euro per jaar.²⁴ Het beleid zou zich grotendeels moeten beperken tot die zaken waartoe Nederland op grond van EU-verplichtingen gehouden was, zoals het in stand houden en beheren van Natura 2000-gebieden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Het leidde onder andere tot een 'herijkte' Ecologische Hoofdstructuur (EHS; inmiddels Natuurnetwerk Nederland), waaruit de bijvoorbeeld zogeheten 'robuuste verbindingzones' tussen natuurgebieden wegvielen als onderdelen van het beleid, waardoor versnippering van leefgebieden niet verder werd aangepakt.

2.2.1 DECENTRALISATIE: NATUURPACT

Tegelijkertijd met deze bezuinigingen werd een groot deel van het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Provincies hadden al langer een belangrijke rol bij de uitvoering van het natuurbeleid. In 2007 hadden Rijk en provincies in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) langjarige prestatieafspraken met de twaalf provincies gemaakt over het realiseren van doelen in het landelijk gebied, onder andere met betrekking tot natuur. Als gevolg van het regeerakkoord van Rutte-I werd het ILG echter beëindigd en werd een groot deel van het natuurbeleid, inclusief de bijbehorende middelen (via de algemene uitkering van het Provinciefonds) naar de provincies overgeheveld. Deze decentralisatie was onderdeel van een breder pakket aan decentralisaties naar

²⁰ [Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2023 \(cbs.nl\)](#).

²¹ [Inclusive Wealth Report 2018 | UNEP - UN Environment Programme](#).

²² Zoals de Natuurbeschermingswet 1967.

²³ [IBO Natuur | Rijksfinancien](#).

²⁴ [Bijlage bij regeerakkoord VVD-CDA | Rapport | Rijksoverheid.nl; https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/500414007.pdf](#).

decentrale overheden van het kabinet-Rutte I, vanuit de gedachte dat verantwoordelijkheden eenduidig moesten worden belegd bij de meest aangewezen overheidslaag.²⁵ Met de decentralisatie zijn de mogelijkheden van het Rijk om direct te sturen op de uitvoering van het natuurbeleid afgenomen.

In 2013 werd de decentralisatie van het natuurbeleid voltooid met de ondertekening van het Natuurpact tussen Rijk en provincies.²⁶ Dit betreft een bestuurlijke afspraak over in 2027 te realiseren doelen op hoofdlijnen. De drie hoofddoelen van het Natuurpact waren het vergroten van biodiversiteit, het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Onderdeel van de financiering van het Natuurpact, waarvan ook de herstelmaatregelen in het kader van de PAS onderdeel zijn, was een intensivering in het natuurbeleid van gemiddeld 200 miljoen euro per jaar, waartoe in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II was besloten. In totaal hebben provincies inclusief hun eigen bijdrage jaarlijks circa 415 miljoen euro beschikbaar voor de uitvoering van het Natuurpact. Over de voortgang van de afspraken uit het Natuurpact rapporteren provincies en Rijk gezamenlijk via de Voortgangsrapportage Natuur.^{27 28}

De decentralisatie is niet alleen verankerd in bestuurlijke afspraken, maar ook in wet- en regelgeving. Zo is in de Wet natuurbescherming tot uiting gekomen dat in de meeste gevallen provincies het bevoegd gezag vormen. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (voorzien per 1 januari 2024), zal de Wet natuurbescherming en de daarmee verbonden regels en besluiten worden opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet.

Naast een algemene stelselverantwoordelijkheid, voornamelijk gericht op het nakomen van internationale verplichtingen, bleef het Rijk verantwoordelijk voor een aantal specifieke onderdelen van het natuurbeleid, zoals de natuur in de grote wateren, de aansturing van Staatsbosbeheer, het wettelijke kader (Wet natuurbescherming, Natuurschoonwet) en de kennisinfrastructuur. In de beleidsdoorlichting natuur 2015-2019 is een overzicht gegeven van de instrumenten die in deze periode door het Rijk werden ingezet.²⁹

2.2.2 STIKSTOFAANPAK: HERNIEUWDE AANDACHT VOOR NATUURHERSTEL

In 2019 heeft de Raad van State bepaald dat de PAS niet als basis mocht worden gebruikt voor vergunningverlening voor activiteiten, omdat deze in strijd was met de EU-natuurwetgeving gericht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van beschermde natuur. Daarna heeft het kabinet met provincies en andere partijen het initiatief genomen tot een nieuwe stikstofaanpak, gericht op het terugdringen van stikstofdepositie en het versnellen van natuurherstel en – ontwikkeling. Onderdelen van deze aanpak zijn onder andere de Wet stikstofreductie en natuurherstel³⁰, het Programma Stikstofreductie en natuurverbetering³¹ en het daaronder vallende Programma Natuur³² (2,85 miljard euro tot en met 2030), het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het daarbij behorende Transitiefonds (24,3 miljard euro tot en met 2035). De stikstofaanpak wordt hierin ingebed in een brede transitie van het landelijk gebied, in samenhang met natuur, water en klimaat.³³

²⁵ Regeerakkoord VVD-CDA | Rapport | Rijksoverheid.nl.

²⁶ www.natuurpact-1.pdf (bij12.nl).

²⁷ Zie voor de meest recente voortgangsrapportage: [Voortgangsrapportage Natuur - BIJ12](#).

²⁸ Zie voor een overzicht van de stand van zaken van de PAS-herstelmaatregelen: [Landelijke-monitoringsrapportage-Natura-2000-en-Stikstof-2021.pdf](#) (bij12.nl).

²⁹ [Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

³⁰ Kamerstukken 35600.

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-2022-2035>.

³² [Uitvoeringsprogramma Natuur | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³³ [Nationaal Programma Landelijk Gebied: gebiedsgericht werken aan natuur, water en klimaat | Omgevingswet | Rijksoverheid.nl](#).

NPLG en Transitiefonds:

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beoogt een integrale en gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied, gericht op de doelen natuur, water en klimaat. In de startnotitie³⁴ en in het ontwikkeldocument NPLG³⁵ heeft het kabinet de NPLG-doelen (landelijk en waar mogelijk per provincie) geformuleerd en uitgewerkt.

In het NPLG worden de relevante nationale, Europese en internationale afspraken, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW) vertaald naar nationale en provinciale doelen.

Voor natuur is in het ontwikkeldocument als overkoepelend doel voor 2030 geformuleerd: het overbruggen van 30% van het gat naar een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Daarbij gaat het volgens het ontwikkeldocument in ieder geval om de volgende natuurdoelen:

- Natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn;
- Stikstofopgave, deelaspect van natuur;
- Het aanleggen van nieuw bos conform de Bossenstrategie;
- De resterende hectares van het Natuurnetwerk Nederland;
- De hydrologische condities voor Natura 2000-gebieden (2027);
- De realisatie van een groen-blauwe dooradering van het landelijk gebied.

Provincies stellen op basis hiervan gebiedsprogramma's op, waarbij zij voor de operationele uitwerking gebruik kunnen maken van de handreiking NPLG³⁶. De ecologische informatie in gebiedsprogramma's (en daaraan ten grondslag liggende natuurdoelanalyses van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden) wordt getoetst door de Ecologische Autoriteit³⁷.

Het Rijk neemt het oordeel van de Ecologische Autoriteit vervolgens mee bij de toetsing van de gebiedsprogramma's van de provincies. Provincies kunnen daarna een aanvraag doen voor een rijksbijdrage uit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur.

Het NPLG is nog niet definitief. Het programma wordt doorontwikkeld en doorloopt de (inspraak)procedures die horen bij de zogeheten plan-milieueffectrapportage (plan-mer). De verwachting is dat het NPLG in het voorjaar 2024 definitief zal worden vastgesteld. Het Transitiefonds kent een separaat besluitvormingsproces. De instellingswet is door Tweede Kamer aangenomen en zal nog door de Eerste Kamer worden behandeld.³⁸ De kaders en afspraken over de toekenning van middelen uit het fonds hangen nauw samen met de uitwerking van het NPLG. Maar de tijdhorizon (2050) en de verwachte scope van de gebiedsprogramma's reiken verder dan het Transitiefonds. Voor de doelen van het NPLG zullen daarom ook andere financiële bronnen moeten worden aangewend.

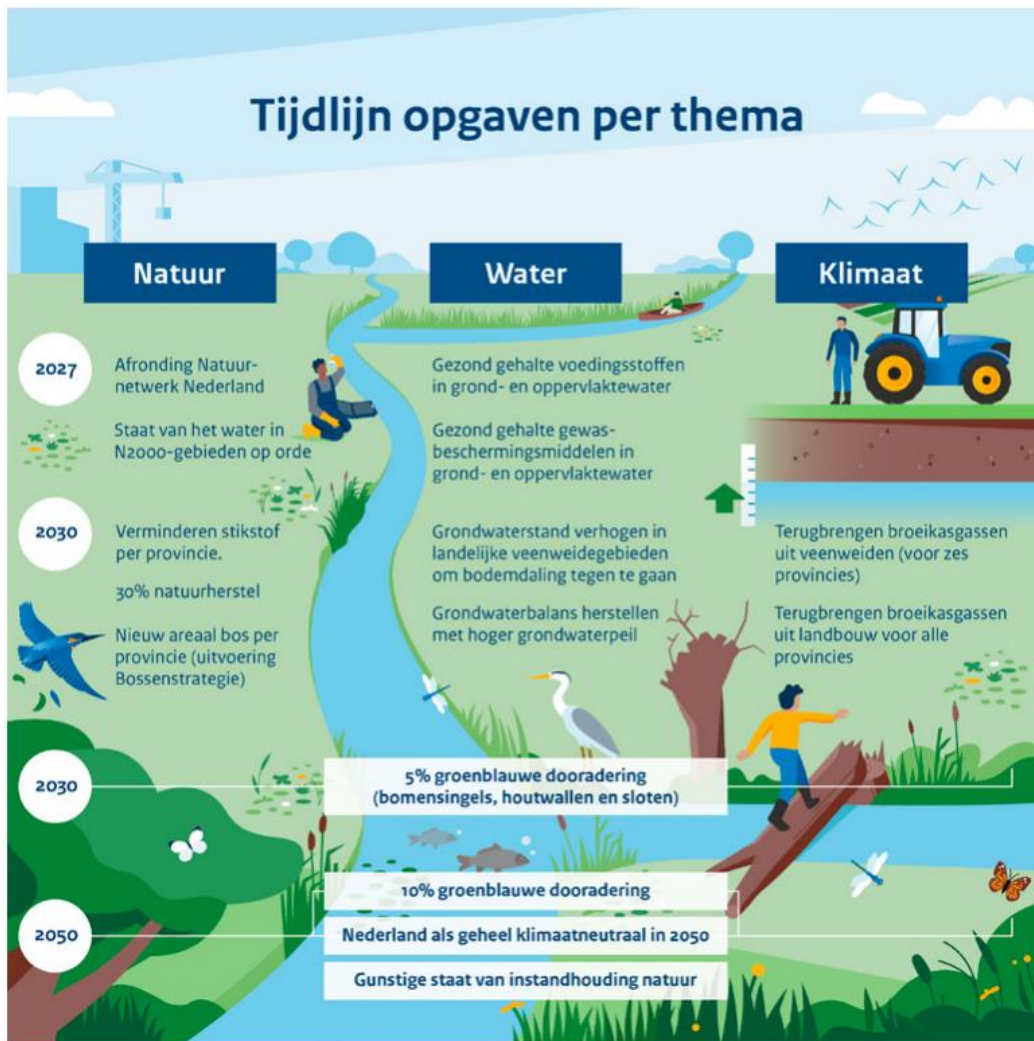
³⁴ [Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#).

³⁵ [Ontwikeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

³⁶ [Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

³⁷ [Home - Ecologische Autoriteit](#).

³⁸ [Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur \(36.277\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).



Figuur 4 Tijdljn opgaven per thema
Bron: Ontwikkeldocument NPLG

2.2.3 GLOBAL REPORT IPBES: RICHTING LANGE TERMIJNDOELSTELLINGEN

Eveneens in 2019 verscheen het in paragraaf 2.1 genoemde 'global assessment' van het IPBES. In de kabinetsreactie op het rapport onderschreef het kabinet de door het IPBES gesignaleerde urgentie en werden voor 2050 twee streefdoelen gesteld: 100% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn en een halvering van de ecologische voetafdruk van Nederland in de wereld. Ook kondigde het kabinet een verbreding van het beleid aan van primair beschermde natuurgebieden naar een aanpak gericht op natuurinclusiviteit.³⁹ De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) bracht in 2022 onder de titel 'Natuurinclusief Nederland' een advies uit met een vergelijkbare strekking: maak werk van een natuurinclusieve samenleving.⁴⁰

2.2.4 HUIDIGE INZET BELEID VIA TWEE SPOREN: MEER EN BETERE NATUUR EN TRANSITIE NAAR EEN NATUURINCLUSIEVE SAMENLEVING

Zo valt het Nederlandse natuurbeleid volgens het kabinet inmiddels grofweg in twee sporen uiteen, die overigens wel met elkaar samenhangen.⁴¹ Ten eerste de aanpak van meer en betere natuur. Daaronder valt onder meer het afmaken van het Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000 (op

³⁹ Kamerstuk 26407, nr. 130 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

⁴⁰ Natuurinclusief Nederland | Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (rli.nl).

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de Verzamelbrief Natuur (oktober 2022): <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-86917c120caa463a77206a082bde268bf815845d/pdf>.

land en zee), de Natuurambitie Grote Wateren, het Noordzee-akkoord, de natuuruitbreiding in het kader van het NPLG en de uitvoering van de landelijke Bossenstrategie uit 2020, die onder andere een groei van het bosareaal met 10% beoogt.

Het tweede spoor behelst de transitie naar een natuurinclusieve samenleving. Het gaat hierbij zowel om fysieke maatregelen buiten natuurgebieden (zoals in de stad en langs infrastructuur) als niet-ruimtelijke maatregelen die natuurinclusiviteit bevorderen (zoals in de financiële sector en bij handels-en productiemechanismen). In het kader van dit tweede spoor wordt onder meer de Agenda Natuurinclusief opgesteld en uitgewerkt. In deze agenda wordt aan de hand van tien maatschappelijke domeinen gewerkt aan ambities en maatregelen die de natuurinclusieve samenleving bevorderen.⁴² Daarnaast past bij dit tweede spoor de ontwikkeling van het beleidsconcept 'basiskwaliteit natuur' dat beoogt om overal in Nederland, juist ook buiten beschermde natuurgebieden, condities te realiseren die het mogelijk maken dat de natuur duurzaam in stand kan worden gehouden.

2.3 BESTAANDE DOELEN EN VERPLICHTINGEN EN REALISATIE TOT NU TOE

De taakopdracht van dit IBO vraagt in kaart te brengen aan welke en wat voor soort (bindende/vrijblijvende) doelstellingen Nederland zich reeds heeft geëngaat. Het in kaart brengen van deze doelen en verplichtingen op het gebied van biodiversiteit is gezien bovenstaande context geen gemakkelijke opgave.

In BIJLAGE E is een (niet uitputtend) overzicht opgenomen van de belangrijkste internationale, Europese en nationale beleidsdoelen ten aanzien van biodiversiteit. Hieruit blijkt dat sprake is van een veelheid aan (deels in elkaar grijpende) doelen met verschillende abstractieniveaus. Ook de formele, juridische status verschilt. In deze paragraaf schetsen we de belangrijkste afspraken, de realisatie tot nu toe en gevolgen van niet-naleving.

2.3.1 DE KERN VAN INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN: HET VN BIODIVERSITEITSVERDRAG EN DE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN

Het natuurbeleid is van oudsher sterk ingebed in Europese en internationale verplichtingen en afspraken. De belangrijkste die het brede beleid ten aanzien van biodiversiteit bestrijken zijn het genoemde VN-Biodiversiteitsverdrag (CBD, 1992) op wereldwijd niveau⁴³ en de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) op het niveau van de EU, die samen vaak worden aangeduid als 'VHR'.

Mondiaal zijn in 2010 de 'Aichi-doelstellingen' voor 2020 vastgesteld (CBD). De termijn voor deze streefdoelen is inmiddels verlopen. Het PBL concludeerde in 2020 dat de doelen merendeels niet gehaald waren, zowel mondiaal, Europees als binnen Nederland.⁴⁴ Hier is geen directe consequentie aan verbonden, aangezien het geen juridisch bindende doelen betroffen.

De Vogelrichtlijn (1979) streeft ernaar de in de richtlijn opgenomen soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen' en de Habitatrichtlijn (1992) verplicht lidstaten tot het realiseren van een gunstige Staat van Instandhouding (SvI) voor de in de richtlijn opgenomen soorten en habitattypen.⁴⁵ In de laatste VHR-voortgangsrapportage (zie Figuur 5 en Figuur 6) is te zien dat in Nederland ongeveer

⁴² [Home - Agenda natuurinclusief.](#)

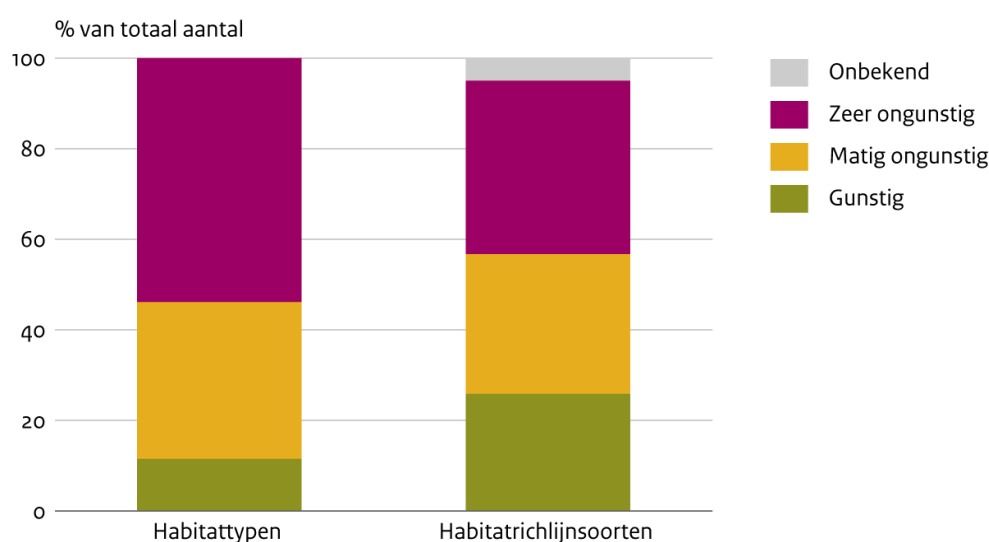
⁴³ Op VN-niveau zijn ook de Duurzame Ontwikkelingsdoelen voor 2030 relevant: onder andere de doelen 6, 13, 14 en 15 hebben een relatie met biodiversiteit.

⁴⁴ [Nederlands natuurbeleid in internationale context \(pbl.nl\).](#)

⁴⁵ [https://research.wur.nl/en/publications/naar-een-hoger-doelbereik-van-de-voegel-en-habitatrichtlijn-in-ned.](https://research.wur.nl/en/publications/naar-een-hoger-doelbereik-van-de-voegel-en-habitatrichtlijn-in-ned)

driekwart van de Habitatrictlijnsoorten en 90% van de habitattypen in een ongunstige staat van instandhouding verkeren.

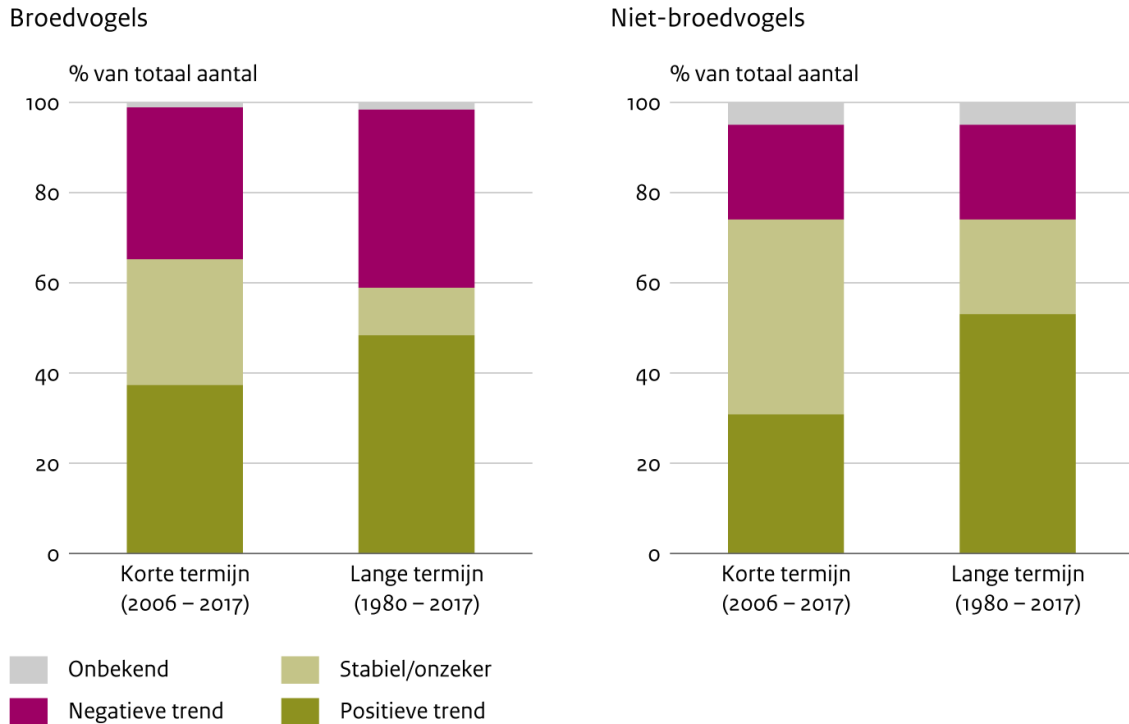
De Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn zelf kennen geen einddatum wanneer de beoogde doelen moeten zijn bereikt. Eerdere doelstellingen uit onder andere de eerdere EU-Biodiversiteitstrategie 2020 om in 2020 de condities op orde te hebben om een gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken en al eerder (2010) de achteruitgang van biodiversiteit tot staan te brengen, zijn niet gehaald. De VN en EC zien ook dat de implementatie niet voorspoedig verloopt, niet alleen in Nederland maar ook daarbuiten. Daarom is de laatste jaren werk gemaakt van een nieuwe impuls in internationaal en Europees beleid. Op de verdragsvergadering van de CBD eind 2022 is een nieuw Global Biodiversity Framework (GBF) vastgesteld. De EC heeft als onderdeel van de Green Deal een Europese Biodiversiteitsstrategie opgesteld met doelen voor 2030, waar momenteel nadere uitwerking aan wordt gegeven. Hoofdstuk drie gaat hier verder op in.



Bron: Ministerie van LNV

PBL/jul20
www.clo.nl/160403

Figuur 5 Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrictlijn, 2013-2018
Bron: clo.nl



Bron: Ministerie van LNV, rapportageperiode 2013 – 2018

PBL/jul21
www.clo.nl/nl160403

Figuur 6 Trends populatieomvang vogels Vogelrichtlijn, 2013-2018
Bron: clo.nl

2.3.2 INTERNATIONALE AFSPRAKEN OVER SPECIFIEKE ECOSYSTEMEN

Andere afspraken hebben te maken met specifieke ecosystemen. Op het gebied van water zijn de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) belangrijke Europese kaders. Deze richtlijnen beogen de zeeën, oceanen en binnenwateren te beschermen en te herstellen.

De KRM heeft als doel om in Europese zeeën en oceanen de goede toestand van het mariene milieu te beschermen en waar nodig te herstellen.⁴⁶ De deadline uit de richtlijn voor een goede milieutoestand was 2020, maar die is, voor zover hierover informatie voorhanden is, niet gehaald. Het kabinet heeft de Mariene Strategie 2022-2027, waarin het beschrijft op welke wijze de doelen wel kunnen worden bereikt.⁴⁷

De KRW heeft als doel de kwaliteit van het oppervlakte-en grondwater in de EU te waarborgen. Nederland geeft hieraan invulling door uitvoering van stroomgebiedbeheerplannen. Volgens een recent advies van de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) zijn de doelen die Nederland in 2027 moet hebben gerealiseerd nog buiten bereik.⁴⁸ Mede naar aanleiding van dit advies heeft het kabinet recent een impulsprogramma KRW gepubliceerd, dat zich vooral richt op het versterken van de uitvoering.⁴⁹

De KRM en KRW zijn Europese richtlijnen en daarmee bindend. Het niet behalen van de doelen van deze richtlijnen kan vergelijkbare gevolgen hebben als het niet invullen van de VHR-richtlijn:

⁴⁶ [Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie - Noordzeeloket.](#)

⁴⁷ [Nationale uitwerking in Mariene Strategie deel 3, maatregelen - Noordzeeloket.](#)

⁴⁸ [Goed water goed geregeld \(rii.nl\).](#)

⁴⁹ [Bijlage bij Kamerbrief Vormgeving KRW-impulsprogramma | Rapport | Rijksoverheid.nl.](#)

beperkingen in vergunningverlening en inbreukprocedures en boetes. Voor mariene natuur zijn er ook regionale verdragen, zoals het OSPAR-verdrag en het SPAW-protocol. Europees hebben het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) invloed op land- en waterecosystemen.

De EC heeft in de Green Deal meer aandacht voor specifieke ecosystemen. Zo is er voor bosecosystemen een specifieke EU-Bossenstrategie en bevat de Europese Biodiversiteitsstrategie doelen die verschillende ecosystemen (land, water, stad, landbouw en bos) beslaan. Momenteel wordt verder invulling gegeven aan de uitwerking van deze doelen. In hoofdstuk drie gaan we hier verder op in.

2.3.3 INTERNATIONALE AFSPRAKEN OVER DEELASPECTEN EN SPECIFIEKE SOORTEN

Daarnaast zijn er nog tal van verdragen en overeenkomsten die gericht zijn op deelaspecten van biodiversiteit. Veel hiervan hebben te maken met de specifieke bescherming van soorten, soortgroepen en gebieden. Voorbeelden hiervan zijn de Convention on Migratory Species (Verdrag van Bonn) over migrerende soorten, het Verdrag van Bern over behoud van wilde dieren en plantensoorten, Verdrag van Ramsar ten aanzien van *wetlands* en watervogels, de IWC-overeenkomst ter bescherming van walvissen, de CITES-conventie die de handel in beschermde diersoorten reguleert en de EU-exotenverordening die de negatieve effecten van invasieve exoten op de biodiversiteit wil beperken.

De verplichtingen die hieruit voortvloeien verschillen per verdrag. Internationale verdragen bevatten meestal relatief brede formuleringen, die nader ingevuld zijn door concretere regelgeving.⁵⁰ Niet-naleving kan juridische gevolgen hebben. Omdat veel van deze onderwerpen terug te vinden zijn in het (vaak meer gedetailleerde) Europese natuurbeschermingsrecht, zitten hier geen grote nieuwe verplichtingen in.⁵¹

Een relevant punt bij de doorwerking van internationale ambities, verplichtingen en afspraken is dat Nederland niet altijd een concrete doorvertaling maakt van internationale doelen naar nationaal (en regionaal) beleid.⁵² Zo heeft Nederland de afspraken over de zogeheten Aichi-doelen (CBD) voor de periode 2011-2020 niet vertaald in een Nationaal biodiversiteitsstrategie en -actieplan (NBSAP), waardoor niet zichtbaar werd op welke wijze Nederland invulling wilde geven aan de overeengekomen doelen. Voor de invulling en de concrete nationale vertaling van het Global Biodiversity Framework (GBF) werkt Nederland inmiddels wel aan het opstellen van een NBSAP.

Observatie

Nederland ligt op dit moment over het algemeen niet op koers om de doelen uit relevante internationale verplichtingen en afspraken volledig in te vullen in de periode tot en met 2030. Hiervoor is dus extra inzet vereist. Aandachtspunt daarbij is ook een betere vertaling van internationale doelen in nationaal beleid.

2.3.4 NATIONALE DOELSTELLINGEN

Met de Beleidsdoorlichting natuur en biodiversiteit, waarin het rijksbeleid ten aanzien van natuur en biodiversiteit over de periode 2015-2019 is doorgelicht, zijn de beleidsdoelen in deze periode in

⁵⁰ Internationale verplichtingen (ontspannennederland.nl).

⁵¹ Internationaal natuurbeschermingsrecht: Inspiratie voor de nationale wetgever? (wur.nl).

⁵² Zie onder andere: [Nederlands natuurbeschermsrecht in internationale context](#) | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

beeld gebracht.⁵³ Dit heeft geleid tot een beleidstheorie met acht beleidsdoelen, die ingevuld worden met verschillende subdoelen. De Beleidsdoorlichting concludeerde in 2022 dat met het voortzetten van het geplande beleid de beleidsdoelen niet binnen de beoogde tijdperiode gerealiseerd zullen worden. Ook de meest recente Voortgangsrapportage Natuur concludeerde in 2022 bijvoorbeeld dat het Natuurnetwerk Nederland met het huidige tempo van inrichting niet in 2027 af zal zijn.⁵⁴ De provincies werken daarom aan realisatiestrategieën waarin zij uiteenzetten op welke wijze zij de uitvoering willen en kunnen versnellen. De realisatie van de beoogde aanleg van 10 procent extra bos in 2030 vereist nog veel inzet, onder meer politieke besluitvorming over locatiekeuzes en financiering van de ambitie. Het NPLG biedt kansen om een inhaalslag te maken met een deel van deze nationale doelen, maar dit vereist strakke sturing op de uitvoering. *Zie verder paragraaf 2.2.2. over de stikstofaanpak en het NPLG.*

Observatie

Nationale doelen liggen veelal niet op koers om bereikt te worden, aldus de laatste beleidsdoorlichting. Het NPLG biedt kansen om hiermee een inhaalslag te maken, maar dit vereist strakke sturing op de uitvoering. De concrete uitvoering is nog grotendeels in ontwikkeling en ook zijn sommige ambities niet van financiering voorzien. Om alle doelen in het NPLG te halen zijn de middelen in het Transitiefonds vermoedelijk niet toereikend.

Mariene natuur

Ten aanzien van natuur op zee is het Noordzee-akkoord de komende jaren een belangrijk doelendocument.⁵⁵ In dit akkoord zijn met overheden en stakeholders afspraken gemaakt over het aanwijzen van beschermde gebieden en soortenbescherming in de Noordzee, maar ook over het duurzaam gebruik van de Noordzee voor andere functies (zoals windenergie en visserij). In het Programma Noordzee 2022-2027 staat verwoord op welke wijze deze afspraken de komende jaren zullen worden uitgevoerd, zoals een verbod op bodemberoerende visserij in 15% van de Nederlandse Noordzee in 2030, waarvan 2,8% gesloten voor alle visserij.⁵⁶

De Waddenzee, aangemerkt als UNESCO-werelderfgoed, waarborgt unieke natuurwaarden. Het Waddengebied bestaat uit zeven Natura 2000-gebieden, die zijn samengenomen in één beheerplan. Via de Programmatische Aanpak Grote Wateren⁵⁷, de Agenda voor het Waddengebied 2050 en met behulp van onder andere de Beheerautoriteit Waddenzee⁵⁸ wordt invulling gegeven aan de doelen voor en het beheer van het Waddengebied. Ook werkt het kabinet aan een beheerkader natuur voor de Waddenzee.⁵⁹

Als overkoepelde visie voor de lange termijn voor zowel mariene natuur als natuur grote wateren is de 'Natuurambitie grote wateren 2050 en verder' vastgesteld, bedoeld als richtinggevende visie bij te maken beleidskeuzes van het kabinet.

Caribisch deel van het koninkrijk

Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) heeft merendeels eigen wetten en regelgeving, de zogeheten BES-wetten. De verplichtingen die voortvloeien uit internationale

⁵³ [Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019.pdf \(overheid.nl\)](#).

⁵⁴ [Natuur in Nederland - Stand van zaken eind 2021 en ontwikkelingen in 2022 \(bij12.nl\)](#).

⁵⁵ [Het Akkoord voor de Noordzee | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁵⁶ [Programma-Noordzee-2022-2027-VAWOZ-2030.pdf \(rvo.nl\)](#).

⁵⁷ [Home | PAGW](#).

⁵⁸ [Home | Beheerautoriteit Waddenzee](#).

⁵⁹ [Kamerbrief met het beleidskader natuur Waddenzee | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

verdragen en overeenkomsten, zijn in die wetgeving opgenomen (Wet grondslagen natuurbeheer en bescherming BES). Het Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 biedt een integraal kader dat ingaat op de verantwoordelijkheden, beleidsdoelstellingen en wettelijke verplichtingen die verband houden met het beheer van de natuurlijke omgeving in Caribisch Nederland. Caribisch Nederland is vanwege de noodzakelijke afbakening in dit onderzoek verder niet meegenomen. Dat geldt ook voor de zelfstandige landen binnen het koninkrijk (Aruba, Curacao en Sint Maarten).

Het Caribisch deel van het koninkrijk wordt wel meegenomen bij rapportages in het kader van de CBD. Ook zal voor het Caribische deel van het koninkrijk een NBSAP worden opgesteld.

3. Nieuwe doelen

Conclusies

- Zowel op Europees (EU-Biodiversiteitsstrategie) als internationaal (Global Biodiversity Framework) niveau zijn recent nieuwe meerjarige ambities en doelen geformuleerd. Het al eerder beoogde stoppen van de achteruitgang in biodiversiteit en het omzetten van de dalende in een stijgende lijn van biodiversiteit is nog niet gerealiseerd. Dat geldt ook voor Nederland.
- De nieuwe doelen verhogen niet alleen de ambities; ze maken doelen ook concreter en meer afrekenbaar. Dit geldt met name voor de EU-Biodiversiteitstrategie (EBS), maar ook in het Global Biodiversity Framework zijn meer dan in het eerdere CBD-raamwerk afspraken opgenomen over monitoring en rapportage.
- De EBS biedt in veel opzichten een concretisering van de doelen op de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (die ook blijven bestaan). Anders dan in de VHR worden bijvoorbeeld inhoudelijke doelen aan jaartallen gekoppeld. Ook biedt de EBS deels een dwingend instrumentarium dan haar voorganger. Bij natuurherstel kiest de Europese Commissie (EC) bewust voor een verordening (die directe werking heeft) in plaats van voor een richtlijn (die moet worden omgezet in nationale wetgeving). In de EBS onderbouwt de EC deze keuze met het achterblijven van resultaten van het oude beleid, dat lidstaten meer vrijheid voor invulling liet.
- We hebben drie EBS-onderwerpen nader onderzocht in een scenario-analyse, waar deze tendens van hogere doelen en een beter afrekenbaar instrumentarium zichtbaar is:
 - Verslechteringsverbod uit de natuurherstelverordening (nog niet vastgesteld en daarmee niet zeker wat de precieze verplichting wordt).
 - Percentage strikt beschermde natuur uit 'Pledge en review' natuurbescherming: nu nog een proces van onderop, maar EBS kondigt wetgeving aan als het te weinig oplevert.
 - Aandeel biologische landbouw: nog wat minder hard qua instrumentarium (ambities/actieplan), maar doelen zijn hoog en ambities, zeker voor Nederland.
- Uit de scenario-analyse blijkt dat het niet realistisch is voor Nederland om de doelen in het meest ambitieuze scenario voor 2030 te halen. Ook in het minder ambitieuze scenario is de omvang van de te realiseren doelen groot. Dit komt door de omvang van de opgave. Daarbij is de deadline uitdagend, als gekeken wordt naar het uitvoeringstempo van afgelopen jaren (bijvoorbeeld de progressie bij het realiseren van 80.000 hectare natuur in het kader van het NNN).
- Aan de andere kant sluiten deze, en andere doelstellingen uit de EBS, aan bij de intensivering van het beleid waarmee Nederland al aan de slag is op grond van de bestaande doelstellingen. Zo is bijvoorbeeld de ambitie om het aandeel biologische landbouw te laten toenemen een kans met veel potentie voor biodiversiteit, die aansluit bij de beoogde transitie van de landbouw.

3.1 EU BIODIVERSITEITSTRATEGIE EN GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK

De meerjarige doelen die voor 2020 waren gesteld op EU-niveau (EU Biodiversiteitsstrategie 2020)⁶⁰ en VN-niveau ('Aichi-doelen')⁶¹ bleken beide niet te worden gehaald. Zoals vermeld in paragraaf 2.3 bleef ook in Nederland het doelbereik achter bij de gestelde ambities.

⁶⁰ EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 - ontwerp-conclusies van de Raad - EU monitor.

⁶¹ Aichi Biodiversity Targets (cbd.int).

Omdat het beleid naar het oordeel van de EC onvoldoende effect sorteerde, heeft de EC in 2020, als onderdeel van de Green Deal, de EU Biodiversiteitstrategie (EBS) gepresenteerd.⁶² Het doel van de EBS is om de biodiversiteit in Europa uiterlijk in 2030 op het pad naar herstel te zetten.⁶³ Tegen 2030 moet daarom op minstens 30% van het land- en zeeoppervlak op natuurbehoud gerichte maatregelen getroffen worden waarvan een derde strikt beschermd. Ook schrijft de EBS voor om achteruitgang van natuur te stoppen en te zorgen dat 30% van de natuur die nu in ongunstige staat verkeert, in 2030 in gunstige staat is of een positieve trend vertoont. Daarnaast zijn er nog 13 'verbintenissen' geformuleerd voor natuurherstel. Dit zijn grotendeels kwantitatieve doelen die zien op bestuiverpopulaties, landbouw, bossen, binnenwateren, stedelijk groen, bodem, gewasbescherming en specifiek op bedreigde soorten.

De EBS is een strategie en heeft de status van 'Mededeling' van de EC. Dit is geen bindend instrument. In de EBS wordt aangekondigd dat de doelen en verbintenissen verder zullen worden uitgewerkt in verschillende instrumenten. Meer dan voorheen wil de EC gebruik maken van het instrument verordening. Dit is een wettelijk instrument dat bindend is en direct doorwerkt in de lidstaten. Dit vormt een breuk met het tot nu toe gevoerde EU-natuurbeleid, waarin lidstaten een belangrijke mate van vrijheid hebben in de wijze waarop zij invulling geven aan de EU-richtlijnen, door deze zelf te vertalen in nationale wet- en regelgeving. Denk hierbij aan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, die via de Wet natuurbescherming zijn omgezet in nationale wetgeving. Naast een verordening natuurherstel (zie onderstaand kader) zijn verordeningen inzake gewasbeschermingsmiddelen en bodemgezondheid in voorbereiding. De EC zet voor de andere doelen voorlopig meer vrijblijvende instrumenten zoals actieplannen en initiatieven in. Wat de doelstellingen beschermde natuur (30% van het areaal natuurbehoudsmaatregelen, waarvan een derde strikt beschermd) betreft, dienen lidstaten eerst hun bijdrage in waarna de EC beoordeelt of de individuele bijdragen voldoende zijn ('pledge-en-review'-proces). De EC heeft aangekondigd dat wanneer dit niet voldoende oplevert, er mogelijk wetgeving volgt.

Het voorstel van de EC voor de natuurherstelverordening illustreert de route die de EC in slaat. De doelen uit de verordening zijn deels niet nieuw, maar te relateren aan de bestaande richtlijnen die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd (VHR, KRW, KRM). De EC wil dat snel werk wordt gemaakt van het voltooien van deze opgaven, en stelt daarom in de verordening termijnen vast wanneer welk deel van de opgave bereikt moet zijn, en schrijft aanvullend specifieke vereisten en maatregelen voor. Daarnaast verbreedt de EC de scope van biodiversiteitsherstel door lidstaten te verplichten ook buiten Natura 2000 ecosystemen te herstellen.

Observatie

De EBS bevat meer dan vorige Europese Biodiversiteitstrategie concrete en afrekenbare doelstellingen. Deze doelen geven, door middel van bijvoorbeeld jaartallen en percentages, een concretere invulling aan de doelen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De EC voert de druk op om aan bestaande verplichtingen te voldoen, en laat hierbij minder ruimte aan lidstaten om in te vullen hoe ze dat willen doen. Daarnaast verhoogt de EBS de ambities door nieuwe doelstellingen te introduceren voor diverse ecosystemen.

Concept-natuurherstelverordening

Onderdeel van de EBS is een verordening die een impuls moet geven aan natuurherstel.

⁶² Biodiversiteit: hoe de EU de natuur beschermt - Consilium (europa.eu).

⁶³ E200010 - Commissiemededeling: EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 - De natuur terug in ons leven brengen - Europese Berichtgeving Eerste Kamer.

Door concrete doelen, indicatoren en deadlines te stellen wil de EC lidstaten aanmoedigen biodiversiteit sneller te herstellen dan nu het geval is. De verordening bevat afrekenbare doelen voor herstel van land- en mariene natuur die onder de VHR vallen, voor stedelijke ecosystemen, rivieren, populaties van bestuivers, landbouw-ecosystemen en bossen. Lidstaten moeten in een nationaal herstelplan opnemen hoe zij deze doelen gaan invullen. In het voorstel van de EC zijn deze doelen veelal kwantitatief vormgegeven en lopen ze soms door tot 2050. Lidstaten moeten hun herstelopgave in kaart brengen en vervolgens zorgen dat in 2030 30% van deze opgave is ingevuld, in 2040 60% en in 2050 90%. Ook moeten ze zorgen dat daar waar herstel heeft plaatsgevonden, voortdurende verbetering plaatsvindt en ook mag overal waar habitattypen voorkomen geen verslechtering plaatsvinden. De verordening bevat daarnaast concrete indicatoren voor specifieke ecosystemen waar een stijgende trend voor moet worden ingezet. Ook hier zijn streefdoelen en termijnen voor opgenomen.

Tijdens de looptijd van dit IBO werd onderhandeld over de tekst van de conceptverordening. Over de verordening is overeenstemming vereist tussen de raad van ministers en het Europees Parlement. Bij het afronden van het IBO had de raad van ministers zijn positie bepaald, maar moest de plenaire stemming in het Europees Parlement (EP) nog plaatsvinden.

Een van de doelen in het EBS is een ambitieuze wereldwijde biodiversiteitsagenda. Op de VN-top in Montréal eind 2022 is overeenstemming bereikt over een nieuw wereldwijd raamwerk voor biodiversiteit.⁶⁴ In dit GBF worden 23 doelen benoemd waaraan alle aangesloten partijen invulling moeten geven. In het GBF zijn specifieke eisen opgenomen ten aanzien van rapportage en verantwoording. Er zijn aan het NBSAP, dat elke bij de CBD aangesloten partij moet vaststellen land moet vaststellen, specifieke eisen verbonden.

Veel van deze 23 doelen zijn in lijn met de doelen uit de EBS, ook omdat de EC de EBS als uitgangspunt heeft gehanteerd bij de onderhandelingen over het GBF. Zeker de meer kwantitatieve doelen met betrekking tot beschermde natuur en herstel van ecosystemen komen overeen met de EBS. Het GBF bevat vergeleken met de EBS meer doelstellingen voor het verankeren ('*mainstreamen*') van biodiversiteit in ander beleid. De EBS bevat verschillende initiatieven om dit aan te moedigen en het GBF maakt hier doelen van. Met name het doel om in 2025 schadelijke subsidies te identificeren en in 2030 uit te faseren, is concreter dan het Europese beleid. De EU heeft wel zijn commitment uitgesproken om deze schadelijke subsidies te identificeren en uit te faseren, en hiervoor een methodologie op te stellen, maar noemt niet deze jaartallen.⁶⁵

Observatie

Het GBF bevat veel overlap met Europees beleid en de EU zal ook met een aanpak komen om het GBF in de EU te implementeren. Tegelijkertijd zal het GBF ook nationaal moeten worden ingevuld, door middel van het NBSAP.

⁶⁴ [Conference of the Parties \(COP\) \(cbd.int\)](https://www.cbd.int/conferences/).

⁶⁵ 8e Environmental Action Programme: [EUR-Lex - 32022D0591 - FN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri/ui.do?uri=CELEX:32022D0591:EN:EUR-Lex).

3.1.1 VERHOUDING MET NEDERLANDS BELEID

De integrale aanpak van het NPLG sluit deels aan bij de verbreding die de EBS en het GBF ook bevatten. Het NPLG zal een bijdrage leveren aan het invullen van de EBS-doelen voor water-, landbouw- en boscosystemen. *Zie hoofdstuk 2 voor meer informatie over het NPLG.*

Het NPLG bevat echter geen maatregelen voor mariene natuur en stadsecosystemen, dit valt buiten de scope van het NPLG. Het 'mainstreamen' van biodiversiteit in alle elementen van de samenleving, zoals een aantal doelen uit het GBF voorstelt, past ook niet binnen het NPLG, maar wel bij de Agenda Natuurinclusief.⁶⁶

Voor nationaal concretiseren van de doelen uit het GBF is het genoemde NBSAP een bruikbaar instrument (zie ook hoofdstuk 2). Voor de EBS is dat het nationale Natuurherstelplan, dat lidstaten moeten gaan opstellen wanneer de natuurherstelverordening van kracht wordt.

Observatie

De huidige doelstellingen dragen ook bij aan de realisatie van de nieuwe doelen. Door de huidige doelstellingen in te vullen kan het NPLG ook bijdragen aan het invullen van de nieuwe doelstellingen. Het is een kans dat zowel het NPLG als ook Agenda Natuurinclusief nog in ontwikkeling zijn. Dit biedt mogelijkheid om dit goed af te stemmen met bijvoorbeeld het Natuurherstelplan en het NBSAP dat moet worden opgesteld.

3.2 SELECTIE NIEUWE DOELEN VOOR ANALYSE

Een van de opdrachten voor dit IBO is om verschillende scenario's op te stellen hoe nog niet vastgestelde doelen er in de toekomst uit kunnen zien. Ten tijde van het vaststellen van de taakopdracht waren de mondiale doelen nog niet vastgesteld. Dat is nu inmiddels gebeurd, waardoor een scenario-analyse daarvoor geen meerwaarde heeft. Het is interessanter om een aantal verschillende elementen uit de EBS te onderzoeken, aangezien daar nog uitwerking plaatsvindt.

Observatie

In het tijdsbestek van dit onderzoek is het onmogelijk om voor de tientallen doelen uit de EBS scenario's te maken. Daarom is ervoor gekozen op een beperkt aantal doelen dieper in te gaan.

Uit de doelen van de EBS is een selectie gemaakt op basis van de volgende criteria:

- Hardheid van de verplichtingen: er moet een gereede kans zijn dat de doelstellingen op een gegeven moment juridisch verplicht worden gesteld en daarmee onontkoombaar zijn.
- Mate van onzekerheid: er moet nog wat onzekerheid bestaan over hoe het doel er uit gaat zien. Dit is nodig om verschillende scenario's op te stellen.
- Mate van invloed: er moet nog mogelijkheid zijn het doel te beïnvloeden, zodat het IBO ook handelingsperspectief kan bieden.
- Impact op Nederland: de verwachting moet zijn dat dit mogelijk een grote beleidsopgave voor Nederland met zich meebrengt. Makkelijk in te vullen doelen zijn minder interessant.

⁶⁶ [Agenda Natuurinclusief](#).

- Impact op biodiversiteit: het doel moet naar verwachting een grote impact hebben op biodiversiteit. Dat maakt het mogelijk om ook iets te zeggen over de relatie van de doelen en de algehele biodiversiteitsherstelogave.

Op basis van deze criteria is voor de volgende drie doelen gekozen:

- de doelstelling om uiterlijk in 2030 minimaal 10% van het EU-areaal op land en zee aan te wijzen als strikt beschermde natuur⁶⁷;
- het onderdeel verslechteringsverbod buiten Natura 2000-gebieden uit de EU-natuurherstelverordening;
- de ambitie om uiterlijk in 2030 minimaal 25% van het EU-landbouwareaal in gebruik te hebben voor biologische landbouw.

De tabel hieronder geeft aan waarom dit interessante doelen zijn om scenario's voor op te stellen. Deze drie doelen hebben naar verwachting een grote impact op Nederland en zijn daarmee relevant om te onderzoeken. Deze doelen komen voort uit verschillende thema's (natuurbescherming/natuurherstel/landbouw) en zowel de juridische hardheid als het stadium waarin ze zich bevinden verschilt. Hierdoor geeft de analyse inzichten vanuit verschillende invalshoeken.

Tabel 1 Selectie scenariodoelen

	% STRIKT BESCHERMD	VERSLECHTERINGS-VERBOD	% BIOLOGISCHE LANDBOUW
HARDHEID	Dit doel is onderdeel van het 'pledge en review' proces. Het is nu aan de lidstaten om hier een % voor te 'pledgen'. Als de pledges niet voldoende optellen, stelt de EC mogelijk een bindend doel vast voor lidstaten.	Dit doel is onderdeel van de natuurherstelverordening die momenteel in onderhandeling is, en daarmee wordt het mogelijk een bindend doel.	Dit doel is nog niet hard: het is een ambitie in de vorm van een actieplan en een doel voor de EU als geheel.
MATE VAN ONZEKERHEID	Niets bekend over hoe eventuele individuele doelen eruit zouden zien.	Ligt een concept-verordening, inzet EC is duidelijk maar onderhandelingen zijn nog gaande.	Niets bekend over hoe eventuele individuele doelen eruit zouden zien.
MATE VAN INVLOED	Invloed uitoefenen mogelijk, want vroeg in het traject.	Wordt momenteel uitgeoefend in onderhandelingen, wordt wel steeds kleiner.	Invloed uitoefenen mogelijk, want vroeg in het traject.
IMPACT OP NEDERLAND	Significant – verschil tussen EU doel (10%) en NL situatie (>1%) is groot.	Aanzienlijk, aldus Quick Scan Arcadis.	Significant – verschil tussen EU doel (25%), NL doel (15%) NL situatie (4%)
IMPACT OP BIODIVERSITEIT	Onderdeel van natuurbescherming, wat bijdraagt aan biodiversiteitsherstel.	Onderdeel van natuurherstel buiten Natura 2000, wat bijdraagt aan biodiversiteitsherstel.	Onderdeel van transitie naar een duurzame landbouw, wat bijdraagt aan biodiversiteitsherstel.

⁶⁷ Dit is een derde van de ambitie om 30% van het areaal land en zee aan te wijzen als beschermd gebied.

3.3 SCENARIO'S

Voor deze drie doelen hebben we elk twee scenario's onderzocht. Scenario 1 gaat uit van eigen invulling door Nederland, waarin de ambities wel hoger liggen dan in het tot nu toe gevoerde beleid. Scenario 2 gaat uit van het één-op-één doorvertalen van de EU-brede ambitie van de Europese Commissie naar harde doelen voor Nederland.

Tabel 2 Overzicht scenario's nieuwe doelen

	NATUURBESCHERMING	NATUURHERSTEL	LANDBOUW
SCENARIO 1	<p>5% strikt beschermde natuur</p> <p>De huidige Nederlandse inzet is om dit met bestaand beleid in te vullen, en komt tot minder dan 1%. Dit scenario onderzoekt een mogelijk ambitieuzere inzet, waarbij Nederland zich inzet voor een bijdrage van 5% aan het doel van 10%. Dit onderzoeken we voor zowel land, als mariene gebieden.</p>	<p>Het verslechteringsverbod geldt op niet-lokaal niveau en geldt voor significante verslechtering</p> <p>Dit is in lijn met de Nederlandse inzet in de onderhandelingen.</p>	<p>Areaal biologische landbouw wordt 15% in 2030</p> <p>Dit komt overeen met de huidige Nederlandse doelstelling zoals geformuleerd in het actieplan.</p>
SCENARIO 2	<p>10% strikt beschermde natuur</p> <p>De EU ambitie 10% strikt beschermd wordt doorvertaald naar de individuele lidstaten. Dit onderzoeken we voor zowel land, als mariene gebieden.</p>	<p>Het verslechteringsverbod geldt op lokaal niveau en geldt voor elke vorm van verslechtering</p> <p>Dit is een letterlijke lezing van de tekst in de verordening.</p>	<p>Areaal biologische landbouw wordt 25% in 2030</p> <p>De EU ambitie 25% biologische landbouw wordt doorvertaald naar de individuele lidstaten</p>

Voor deze twee scenario's brengen in de paragrafen hieronder de zogeheten restopgave in beeld. Dat is het verschil tussen de huidige situatie en het in het scenario beschreven doel.

3.4 RESTOPGAVE STRIKT BESCHERMDE NATUUR

Strikt beschermde gebieden moeten volgens de Europese Commissie worden aangewezen om biodiversiteitrijke ecosystemen te behouden en/of te herstellen, met als basis de onderliggende ecologische structuur en het ruimte geven aan natuurlijke processen.

Definitie strikt beschermd volgens de *Criteria and guidance for protected areas designations* van de Europese Commissie

"Strictly protected areas are fully and legally protected areas designated to conserve and/or restore the integrity of biodiversity-rich natural areas with their underlying ecological structure and supporting natural environmental processes. Natural processes are therefore left essentially undisturbed from human pressures and threats to the area's

overall ecological structure and functioning, independently of whether those pressures and threats are located inside or outside the strictly protected area.”

Strikt beschermde natuur is een beschermingscategorie die nu nog niet bestaat. In Nederland vormt Natura 2000 momenteel in de meeste gevallen het strengste beschermingsregime. Daarnaast kent Nederland het Natuurnetwerk Nederland: een eigen, nationaal beschermingsregime, gericht op het beschermen van ‘wezenlijke waarden en kenmerken’. Voor mariene natuur zijn in de KRM tevens beschermde gebieden vastgesteld.

De conclusie van PBL is dat er in Nederland op het land op dit moment geen gebieden zijn waar de natuurlijke processen volledig onverstoord verlopen. Het PBL stelt dat areaal dat het meest voldoet aan de door de Europese Commissie gehanteerde definitie bestaat uit typen No1 grootschalige, dynamische natuur. In 2020 betrof dit 1,2% (44.000 ha) van het land/binnenwater. Negatieve menselijke invloed is echter ook hier niet uit te sluiten.⁶⁸

Het percentage strikt beschermd voor mariene gebieden is < 1%.⁶⁹ Het betreft gebieden in de Waddenzee, Noordzeekustzone en de Zeeuwse Delta met een toegangsbeperking. Het zijn voornamelijk kleinere en versplinterde gebieden dicht bij de kust.

We hebben de scenario’s bij dit doel als volgt geformuleerd:

- **Scenario 1 – hogere doelstelling strikt beschermd (5%):** In het eerste scenario gaan we ervanuit dat de huidige inzet vanuit lidstaten voor strikt beschermde natuur niet voldoende wordt geacht, en dat aanvullende verplichtingen worden opgelegd aan lidstaten. We werken een scenario uit waarin Nederland de helft (5%) van de Europese doelstelling in moet vullen. Dit geldt zowel voor land- als mariene natuur.
- **Scenario 2 –doorvertalen van EU-doel naar lidstaten (10%):** Het tweede scenario betreft een scenario waarin de EU doelstelling één-op-één wordt doorvertaald naar de lidstaten. Zo zou ook in Nederland 10% van het land- en mariene oppervlak strikt beschermd moeten worden.

Tabel 3 Restopgaven scenario’s strikt beschermd

	SCENARIO 1: 5% STRIKT BESCHERMDE NATUUR		SCENARIO 2: 10% STRIKT BESCHERMDE NATUUR	
	ha	%	ha	%
LAND – RESTOPGAVEN¹	142.950 ha	3,8%	329.900 ha	8,8%
MARIEN – RESTOPGAVEN²	269.827 ha	4,45%	574.027 ha	9,45%

1) Berekend op basis van de quickscan EU-biodiversiteitsstrategie van PBL.

2) Berekend op basis van het onderzoek WUR

⁶⁸ Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

⁶⁹ Kamerstuk 33576-271 | [Verzamelbrief natuur](#).

3.4.1 RESTOPGAVE LANDNATUUR EN BINNENWATEREN

In zijn analyse concludeert PBL dat op deze wijze 6,4% van het areaal land/binnenwater mogelijk aan de voorwaarden van strikt beschermde natuur kan voldoen. Om de natuurlijke processen ongestoord te laten verlopen zijn in veel gevallen echter wel herstelmaatregelen en areaaluitbreiding nodig. Hiermee zouden de doelstellingen uit scenario 1 kunnen worden ingevuld. Ook hier is negatieve menselijke invloed echter niet uit te sluiten. Voor het percentage van 10% strikt beschermd concludeert PBL voor land dat het lastig lijkt dit in Nederland te realiseren.⁷⁰ Ook de WUR concludeert dat het doel van 10% strikt beschermd gebied in Nederland problematisch is, gezien de gestelde definitie met betrekking tot minimale negatieve menselijke invloed in de gebieden.

3.4.2 RESTOPGAVE MARIENE NATUUR

Voor mariene natuur zijn de huidige gebieden die voldoen aan de vereisten voor strikt beschermd gebied klein en versnipperd, en liggen vooral in de kustgebieden. Voor aanvullend strikt beschermde gebieden moet eerst onderzocht worden waar strikte bescherming het meeste effectief is, en waar het mogelijk is. Er bestaat veel weerstand van andere gebruikers van de mariene gebieden, met name vanuit de visserij, scheepvaart, zandwinning, windparken, en mijnbouw. Gelet op het unieke karakter van de natuur in de Waddenzee (UNESCO wereld erfgoed), de intensiteit van het economische medegebruik, de huidige staat van instandhouding van de natuur en het feitelijke niveau van bescherming op dit moment, is meer strikt beschermde natuur op de Waddenzee wenselijk. Uitbreiding van strikt beschermde gebieden zal naar verwachting weerstand oproepen bij met name de recreatieve gebruikers en de ondernemers, bijvoorbeeld vissers, die geld verdienen aan de aanwezige natuur in de Waddenzee.

3.4.3 CONCLUSIES RESTOPGAVE STRIKT BESCHERMD

Voor wat betreft strikte beschermde natuur is onze conclusie dat Nederland voor beide scenario's veel actie moet ondernemen, mocht dit een Europese verplichting danwel een beleidsmatige keuze worden. Dit betekent onder andere het formuleren en formaliseren van zo'n nieuw regime, het afbouwen van bestaande economische activiteiten, het eventueel verwerven en inrichten van nieuwe gronden en meer handhavingscapaciteit.

Wij concluderen in onze analyse dat in ieder geval op de Waddenzee ruimte en potentie is voor het aanwijzen van een strikt beschermd gebied. Vanuit zowel het oogpunt van natuurherstel, en de internationale waarde van het Waddenzeegebied zou uitbreiding van deze gebieden in lijn zijn met de doelstellingen van de EBS. Op de Noordzee is aanvullend onderzoek nodig over waar strikte bescherming mogelijk, en effectief is. Op het land zijn de mogelijkheden op het eerste gezicht een stuk beperkter, maar zou wel verkend kunnen worden welke gebieden voor strikte bescherming in aanmerking komen.

Zowel op zee als op land heeft strikte bescherming gevolgen voor andere gebruikers van de ruimte. Vooral voor sectoren die gebruik maken van de gebieden en in de omgeving van de gebieden zal dit gevolgen hebben voor beoogde activiteiten. Het gaat bijvoorbeeld om woningbouw, agrarische sector, recreatie, visserij, zandwinning, mijnbouw, energietransitie en scheepsvaart.

3.5 RESTOPGAVE VERSLECHTERINGSVERBOD BUITEN NATURA 2000-GEBIEDEN

De conceptnatuurherstelverordening stelt dat lidstaten erop moeten toezien dat gebieden waar de beschermde habitattypen voorkomen, ook buiten Natura 2000-gebieden, niet mogen verslechteren. Op dit moment is alleen binnen Natura 2000-gebieden een verslechtingsverbod voorzien

⁷⁰ [Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.](#)

van juridisch instrumentarium, zoals het toetsen van plannen en projecten en de verlichting tot het treffen van maatregelen. Uitzonderingen hierop zijn overmacht, onvermijdelijke habitat-transformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van klimaatverandering of een project van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn.

Op het moment van schrijven van dit IBO wordt nog onderhandeld over de verordening. Het is dus niet duidelijk hoe de verordening, ook op het punt van het verslechteringsverbod, er precies uit komt te zien. Specifiek voor het verslechteringsverbod geldt dat dit op nogal wat verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Zo schatten sommigen in dat de consequenties ten opzichte van de huidige situatie, ten aanzien van bijvoorbeeld vergunningverlening, fors kunnen zijn. Dat is de strekking van het kabinetstandpunt over dit onderdeel van de verordening.⁷¹ Anderen zijn van mening dat de verschillen met de huidige situatie beperkt zullen zijn.⁷² De Habitatrichtlijn verplicht immers al tot het nastreven van een gunstige staat van instandhouding van de beschermde soorten en habitats. Een aanzienlijk deel van deze soorten en habitats bevindt zich buiten Natura 2000-gebieden.⁷³ Volgens deze opvatting moet alleen het juridische instrumentarium worden uitgebreid naar gebieden buiten Natura 2000.

In deze scenario-analyse proberen we – zo goed als mogelijk is gehoord de discussie- in te spelen op het verschil in interpretatie, bij de keuze van de twee scenario's.

Scenario 1 betreft een minder strikte interpretatie van het verslechteringsverbod, namelijk dat het moet gaan om significante verslechtering op nationaal niveau. Dat wil zeggen dat er geen sprake mag zijn van nettoverlies op landelijke schaal en dat saldering dus mogelijk is. De verwachting is dat dit meer ruimte biedt om niet alle vormen van verslechtering te verbieden, en dat lokale verslechtering mag worden gecompenseerd zolang het habitattype op nationaal/landelijk niveau een positieve trend blijft kennen. Bijvoorbeeld: een hectare droge heide mag verdwijnen, zolang de algehele staat van droge heide niet verslechtert (indien nodig wordt elders een stuk extra droge heide aangelegd).

Scenario 2 betreft een strikte interpretatie van de wetstekst, die impliceert dat het verbod buiten Natura 2000 geldt voor elke mate van verslechtering op elke specifieke locatie waar dat habitattype voorkomt. Bijvoorbeeld: elke hectare droge heide moet op die specifieke plek behouden worden, en mag niet verslechteren of verdwijnen. Dit is de interpretatie die het kabinet in zijn kabinetsreactie ('BNC-fiche') aan het voorgestelde verslechteringsverbod geeft en waarvan het kabinet vreest dat dit leidt tot verdergaande juridificering van het natuurbeleid.⁷⁴ In ons onderzoek is dit scenario 2.

In beide scenario's nemen we als uitgangspunt dat de overige relevante teksten uit de verordening niet worden aangepast.

Het verslechteringsverbod zal in beide scenario's moeten leiden tot aanvullend beleid: extra herstelmaatregelen om bestaande verslechtering tegen te gaan en een systematiek om nieuwe verslechtering te voorkomen. Dat laatste lijkt niet realiseerbaar zonder een toets of voorschriften

⁷¹ [Beoordeling Verordening betreffende natuurherstel | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁷² Zoals bijvoorbeeld verwoord door het DG Milieu van de EC in een technische briefing in de Tweede Kamer: [Technische briefing Verordening Natuurherstel | Debat Gemist \(tweedekamer.nl\)](#).

⁷³ [Kamerbrief over stand van zaken verordening Natuurherstel | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#): De huidige inschatting is dat slechts enkele beschermde soorten komen uitsluitend binnen Natura 2000-gebieden voor, het overgrote deel (>90% van de soorten) is dus mede afhankelijk van natuur buiten Natura 2000-gebieden. De mate waarin soorten afhankelijk zijn van natuur buiten Natura 2000-gebieden verschilt per soort. Bij ongeveer 40% van de soorten waar Natura 2000-gebieden voor worden beschermd ligt meer dan de helft van het verspreidingsgebied buiten Natura 2000. Bij ongeveer de helft van de beschermde habitattypen ligt meer dan 90% binnen Natura 2000-gebieden.

⁷⁴ [Beoordeling Verordening betreffende natuurherstel | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

op projectniveau. De opgave in scenario 2 is groter dan in scenario 1, omdat het lokale verslechtering betreft en dus een zeer nauwkeurig niveau van monitoring en toetsing vereist. Voor beide scenario's zal een flinke uitbreiding van natuurmonitoring noodzakelijk zijn. Het huidige stelsel van natuurmonitoring is vooral gericht op natuurgebieden en op een specifiek aantal soorten. Ook een nadere kwalitatieve en kwantitatieve inventarisatie van de habitattypen buiten Natura 2000 is in beide scenario's nodig.

In beide scenario's zal het verslechteringsverbod effect hebben op andere sectoren. De effecten voor sectoren die een drukfactor vormen voor beschermde natuur, beschouwd voor de habitattypen uit de Habitatrichtlijn, zullen naar verwachting het grootst zijn: daar zullen herstelmaatregelen moeten worden genomen. Deze sectoren zullen de meeste beperkingen ervaren in het doorgaan van projecten. Denk hierbij aan de landbouw-, visserij, industrie- en transportsector. Indirect zal dit dan ook maatschappelijke gevolgen hebben, zoals vertraging in aanleg van infrastructuur en woningbouw.

Het verslechteringsverbod zal positief uitwerken op het behalen van de VHR- en biodiversiteitsdoelen en heeft een positieve correlatie met klimaat en verbeteren van de leefomgeving. Dit komt doordat het verbod waarschijnlijk zal leiden tot het verminderen van belemmerende drukfactoren.

In het voorjaar van 2023 heeft Arcadis op verzoek van het ministerie van LNV een 'quick scan' uitgevoerd naar de mogelijke effecten van de EU-Natuurherstelverordening.⁷⁵ Arcadis constateert dat de verordening en het daarin opgenomen verslechteringsverbod een positief effect zullen hebben op de indicatoren van de brede welvaart, zoals natuur en biodiversiteit, met name het VHR-doelbereik. De verordening zal echter naar verwachting ook tot beperkingen leiden voor economische sectoren en maatschappelijke domeinen; met name de landbouw, maar ook de woningbouw, energie en infrastructuur. De quick scan concludeert dat de overheidsuitgaven als gevolg van de verordening vooral op de kortere termijn zullen stijgen. De quick scan constateert daarnaast dat de maatschappelijke kosten (nu en in de toekomst) van het *niet* in werking treden van de verordening en het verder verslechteren van de biodiversiteit ook hoog kunnen zijn. De balans tussen kosten en baten, zowel op dit moment als voor toekomstige generaties, verdient volgens de opstellers van de quick scan nadere uitwerking.

3.5.1 CONCLUSIES RESTOPGAVE VERSLECHTERINGSVERBOD

Sinds de publicatie van het voorstel voor de verordening wordt over de gewenste werking van het verslechteringsverbod intensief onderhandeld. Daarnaast wordt het te verwachten effect van het verslechteringsverbod voor Nederland verschillend geïnterpreteerd. Wanneer deze onduidelijkheid blijft bestaan, bestaat de kans dat de effectiviteit van de maatregel beperkt is of de rechter desgevraagd de meest strikte interpretatie kiest.

Feit is dat de opgave voor natuurherstel buiten Natura 2000-gebieden groot is in Nederland, ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen over de natuurherstelverordening. Beide scenario's vragen aanvullende maatregelen, waarvoor allereerst meer inzicht in de VHR-opgave buiten Natura 2000 nodig is. Gezien de geschetste context in hoofdstuk 2, is de verwachting dat veel van deze gebieden niet in een goede staat zullen verkeren. De landelijke staat van instandhouding van veel habitattypen is nog ongunstig. Het is daarom wenselijk alvast te beginnen met een inventarisatie van de kwaliteit en kwantiteit van de habitattypen buiten Natura 2000 en een plan te maken hoe voor de soorten en habitattypen buiten Natura 2000 natuurherstel kan worden bereikt.

⁷⁵ [Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

Observatie

Ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen over de natuurherstelverordening is het raadzaam snel werk te maken van natuurherstel. Hoe beter de staat van de natuur, des te minder ingrijpend de (economische en maatschappelijke) gevolgen van een verslechteringsverbod zullen zijn.

3.6 RESTOPGAVE AANDEEL AREAAL BIOLOGISCHE LANDBOUW

Biologische landbouw is een extensieve vorm van landbouw, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van kunstmest en van chemische bestrijdingsmiddelen. Biologische landbouw gaat uit van natuurlijke gezondheid, vruchtbaarheid en weerbaarheid en de draagkracht van de bodem. De omgang met dieren moet dierwaardig zijn. In een verordening van de EC⁷⁶ is vastgelegd aan welke voorwaarden bedrijven moeten voldoen om in aanmerking te komen voor het predicaat 'biologisch'. Bedrijven die biologisch worden gecertificeerd mogen het keurmerk met het groene blaadje voeren. In Nederland is het zelfstandig bestuursorgaan Skal verantwoordelijk voor het certificeren en het auditeren van biologische bedrijven (in de hele keten). In 2022 bedroeg het totale landbouwareaal in Nederland ongeveer 1.800.000 hectare, blijkt uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Daarvan was circa 80.000 hectare biologisch gecertificeerd. Dat maakt het aandeel biologisch in het totale landbouwareaal 4,4%.⁷⁷ Nederland scoort hiermee ruim onder het EU-gemiddelde van 9%. Oostenrijk is koploper met 25%.⁷⁸

Bij dit doel zijn de volgende twee scenario's opgesteld:

- **Scenario 1: biologische landbouw groeit naar 15% van het Nederlandse landbouwareaal in 2030** (doel van het recente Nederlands actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie' uit december 2022).
- **Scenario 2: biologische landbouw groeit naar 25% van het Nederlandse landbouwareaal in 2030** (doel EBS en Farm to Fork, ambitie uitgewerkt in Organic Action Plan van de EU).

Bij een gelijkblijvend landbouwareaal van 1.800.000 ha zou het realiseren van de ambitie in scenario 1 (15%) een biologisch landbouwareaal van 270.000 ha in 2030 betekenen. Uitgaande van het huidige biologische areaal van 80.000 ha (2022) betekent dat een stijging van 190.000 ha in de periode 2023 tot en met 2030. Dat komt neer op een stijging van het biologische areaal van gemiddeld 23.750 ha per jaar. Ter vergelijking: In de periode 2011-2022 steeg het areaal van 47.000 ha naar 80.000 ha., gemiddeld 2750 ha per jaar.⁷⁹ Per jaar zal het areaal biologisch dus explosief moeten groeien om de doelstelling van 15% binnen bereik te brengen. Het kabinet heeft in het Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) een tussendoel gesteld van 6% in 2027. Ook hiervoor is een substantiële inzet noodzakelijk.

De restopgave om scenario 2, de doorvertaling van het EU-doel, te halen is nog veel groter. Bij een gelijkblijvend landbouwareaal van 1.800.000 ha zou het realiseren van deze ambitie een biologisch landbouwareaal van 450.000 ha in 2030 betekenen. Uitgaande van het huidige

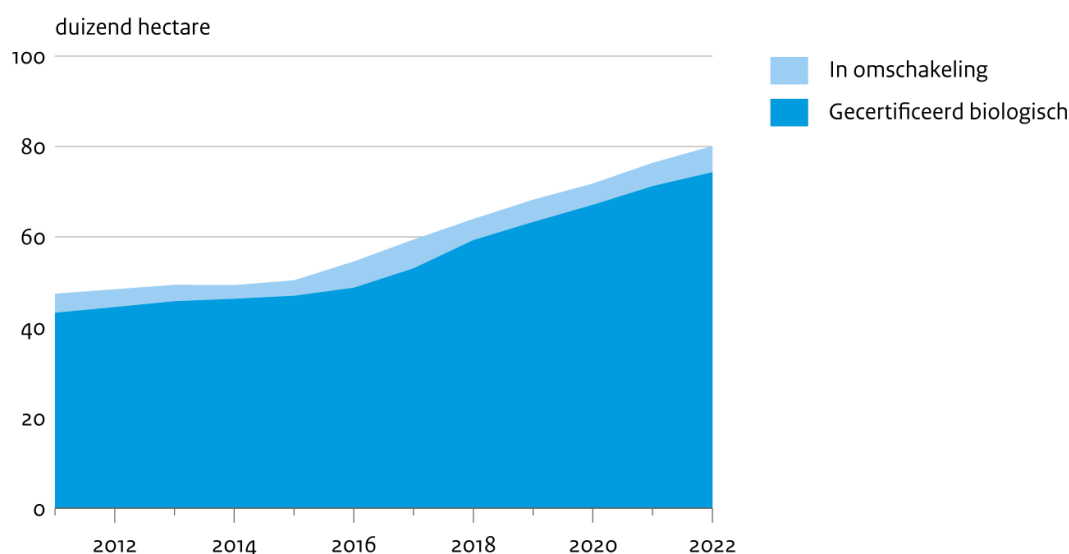
⁷⁶ [Verordening \(EU\) 2018/ van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening \(EG\) nr. 834/2007 van de Raad \(europa.eu\).](#)

⁷⁷ [Biologisch groeit naar 4,4% \(bionext.nl\).](#)

⁷⁸ [Nederland blijft ver achter bij groei biologische landbouw \(nos.nl\).](#)

⁷⁹ [Biologische landbouw: arealen en veestapels, 2011-2021 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\).](#)

biologische areaal van 80.000 ha (2022) betekent dat een stijging van 370.000 ha in de periode 2023 tot en met 2030. Dat komt neer op een stijging van het biologische areaal van gemiddeld 46.250 ha per jaar.



Bron: CBS

CBS/mrt23
www.clo.nl/nl001120

Figuur 7 Ontwikkeling biologische landbouw 2011-2022
Bron: clo.nl

Voor een toename van de productie van biologische landbouw is ook een stijging van het aanbod vereist. Het gemiddelde marktaandeel van biologisch voedsel ligt al jaren rond de 3%.⁸⁰ Cijfers over 2022 laten zien dat consumenten vaker dan voorheen voor biologisch kozen en dat ook de omzet van biologische is gestegen.⁸¹ Echter: om het marktaandeel gelijke tred te laten houden met de boogde groei in de productie, moet ook aan de consumptieknop gedraaid worden, bijvoorbeeld door middel van prijsbeleid. Het verschil tussen de prijs van biologische en niet-biologische producten is een drempel voor het aanschaffen van biologische producten en voor de benodigde schaa sprong in de afzet van biologische producten. Het verankeren van het principe van 'true pricing', waarbij werkelijke (nu nog verborgen) kosten, bijvoorbeeld ten aanzien van de milieueffecten, worden meegenomen in de prijs van producten is daarvoor een mogelijkheid (zie hoofdstuk 4).

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft recent onderzoek gedaan naar het rijksbeleid ten aanzien van biologische landbouw.⁸² De ARK concludeert dat Nederland de biologische landbouw de afgelopen tien jaar niet specifiek financieel heeft ondersteund. Nu is er het recente actieplan met het ambitieuze voornemen om te groeien naar een aandeel van 15%, aldus het rapport. Op voorhand kan volgens de ARK niet worden vastgesteld dat het instrumentarium uit het actieplan daarvoor voldoende is. De op dit moment gereserveerde 26 miljoen euro is volgens de ARK, en ook volgens het ministerie van LNV, niet voldoende om de gestelde doelen te halen.

Substantiële groei van het aandeel biologische landbouw kan in potentie aanmerkelijk bijdragen aan het versterken van de biodiversiteit in Nederland. Zo blijkt uit een samenvatting van meerjarig

⁸⁰ [Bionext Trendrapport 2021. Ontwikkelingen in de biologische sector.](#)

⁸¹ [Consumenten kopen meer biologische producten | Evmi.](#)

⁸² [Zorgen over effectiviteit van beleid voor biologische landbouw | Nieuwsbericht | Algemene Rekenkamer.](#)

internationaal onderzoek dat de soortenrijkdom bij biologische bedrijven gemiddeld zo'n dertig procent hoger ligt dan bij gangbare bedrijven.⁸³ Ook recent onderzoek van de WUR naar de verwachte effecten van biologische landbouw op onder andere de natuurdoelen is positief.⁸⁴

Daarbij is wel het raadzaam de groei van het aandeel biologische landbouw in te bedden in andere onderdelen van de transitie van de landbouw, zoals natuurinclusieve landbouw, agrarisch natuur- en landschapsbeheer, groen-blauwe dooradering en het verminderen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De huidige discussie over de noodzakelijke transitie in de landbouw (NPLG, vervolg landbouwakkoord, EU-natuurherstelverordening) kan worden benut om een doorbraak te bereiken om biodiversiteitsherstel via verduurzaming van de landbouw te realiseren, bijvoorbeeld via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

3.6.1 CONCLUSIES RESTOPGAVE LANDBOUW

Ten aanzien van biologische landbouw is zowel de nationale, als Europese ambitie hoog, gelet op het huidige, kleine aandeel van biologische landbouw in Nederland. Het behalen van het door het kabinet beoogde doel van 15% biologisch areaal in 2030 is met het huidige financiële en beleidsmatige instrumentarium onzeker. Het bevorderen van zowel de productie als de consumptie (bijvoorbeeld via prijsbeleid) van biologische producten lijkt ons onontbeerlijk. Dit vergt een inspanning van alle betrokken (keten)partijen.

Het feit dat het areaal biologische landbouw nog beperkt is, maakt het vanuit het oogpunt van biodiversiteit ook interessant; er is veel onbenut potentieel. Zeker wanneer de inzet op biologische landbouw wordt gecombineerd met andere vormen van duurzame landbouw (zoals natuurinclusieve landbouw), verduurzaming van de landbouw als geheel (zoals het beperken van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen) en het inzetten van boeren voor het aanleggen en beheren van natuur (zoals groen-blauwe dooradering en effectief weidevogelbeheer). De huidige discussie over de benodigde transitie van de landbouw biedt kansen en deels ook budget (Transitiefonds) om dit punt grote stappen te zetten. Uiteraard zijn hierbij perspectief en verdienvermogen voor de boeren belangrijke randvoorwaarden.

Observatie

De opgave om zowel de Nederlandse als de EU-ambitie voor het aandeel biologische landbouw te halen is groot. Er liggen veel kansen om het aandeel biologische landbouw fors te laten groeien, wat positieve effecten heeft op de biodiversiteit. Daarvoor is wel sterke sturing vanuit de overheid noodzakelijk. Het is daarnaast wenselijk het stimuleren van biologische landbouw in te bedden in een bredere transitie van de landbouw, waarin bijvoorbeeld ook natuurinclusieve landbouw en groen-blauwe dooradering een impuls krijgen.

⁸³ Tuck et al, 'Land-use intensity and the effect of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis' (Journal of Applied Ecology, 2014, 51, 746-755). Hierbij wordt opgemerkt dat biologisch is afgezet tegenover gangbare landbouw. Wanneer de biodiversiteit op een hectare biologisch wordt vergeleken met de biodiversiteit op een hectare natuur, is deze bij biologisch nog een stuk lager.

⁸⁴ [Het perspectief van biologische landbouw - WUR-rapport 1417 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

4. Beleidsopties

Conclusies

- In dit hoofdstuk presenteren we beleidsopties (maatregelenpakketten) die bijdragen aan het realiseren van biodiversiteitsherstel. We zagen in hoofdstuk 2 dat Nederland niet op koers ligt om belangrijke internationale en nationale doelen en ambities in de periode tot en met 2030 te halen. In hoofdstuk 3 beschreven we de nieuwe doelen die hieraan nog worden toegevoegd. Dit onderschrijft zowel de urgentie van biodiversiteitsherstel als de omvang van de opgave.
- De maatregelpakketten zijn opgesteld rondom drie thema's: beschermde natuur, natuurherstel buiten Natura 2000-gebieden en biodiversiteitsherstel via de landbouw. Voor deze thema's hebben we de belangrijkste resultaten en bijbehorende beleidsknoppen in beeld gebracht (Figuur 9). Er zit veel samenhang tussen de drie thema's en de diverse beleidsknoppen waar de overheid aan kan draaien. Zo heeft inzetten op biodiversiteit buiten natuurgebieden vooral meerwaarde als de bescherming van de natuurgebieden zelf afdoende geregeld is. Andersom moet je voor het verbeteren van de biodiversiteit in natuurgebieden veelal maatregelen nemen buiten deze gebieden. En maatregelen via de landbouw zijn onontbeerlijk voor het versterken van biodiversiteit, zowel binnen als buiten de natuurgebieden. Maatregelen op het gebied van het beperken van drukfactoren en het verbeteren van ruimtelijke en milieucondities en sturing van de overheid op het gebruik van de ruimte (voor natuur en natuurinclusief areaal) zijn voor alle sporen een belangrijke randvoorwaarde. Voor het landbouwspoor zijn maatregelen op het gebied van verdienmodel en op het terrein van voedselbeleid belangrijke aanvullingen.
- Het heeft dus ook geen zin om in te zetten op slechts één of twee van deze sporen; op alle thema's zijn maatregelen nodig. Een brede en veelomvattende aanpak is noodzakelijk om tot herstel van biodiversiteit te komen.
- We hebben gekozen voor vijf maatregelenpakketten: Ten eerste een basispakket met de nadruk op bestaand beleid, aangevuld met maatregelen die relatief makkelijk te nemen zijn met veel potentie voor de biodiversiteitswinst. Ten tweede een pakket waarin aanvullend op het basispakket de nadruk ligt op normerende en beprijzende maatregelen. Ten derde een pakket waarin aanvullend op het basispakket de nadruk ligt op sturing door de rijksoverheid, met name op ruimtegebruik. Ten vierde een pakket met aanvullend op het basispakket extra ambitieuze maatregelen gericht op meer en betere natuur en natuurinclusiviteit. En tenslotte een budgetneutraal pakket waarin de netto kosten voor de rijksoverheid niet toenemen.
- De (concept-)beleidsopties zijn in een expert-beoordeling onder leiding van de WUR voorgelegd aan diverse deskundigen met uiteenlopende specialiteiten. Het basispakket en budgetneutrale pakket zijn relatief goed uitvoerbaar, maar scoren minder op doelbereik. De andere pakketten scoren beter op doelbereik, maar juist slechter op verwachte uitvoerbaarheid.
- Het uitvoeren van de maatregelen zal niet leiden tot een volledig doelbereik in de periode tot 2030. De opgave, bijvoorbeeld in extra hectares is simpelweg te groot om in de resterende zeven jaar praktisch uitgevoerd te krijgen. Dat is een ongemakkelijke waarheid, ook gelet op de stand van de natuur en urgentie voor biodiversiteitsherstel in Nederland.
- Toch is er handelingsperspectief op doelbereik. Voor de korte termijn liggen al veel uitgewerkte plannen op de plank. Daarvoor is ons devies: ga snel aan de slag. Maak daarnaast een aanpak met mijlpalen voor de langere termijn met perspectief op volledig doelbereik.

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk stapt over naar het tweede hoofddoel voor dit IBO, het opstellen van doeltreffende en doelmatige beleidsopties. De beleidsopties zijn uitgewerkt in een vijftal maatregelpakketten, die laten zien welke verschillende keuzes gemaakt kunnen worden om biodiversiteitbeleid verder te ontwikkelen. Voordat het hoofdstuk ingaat op de beleidsopties wordt eerst stilgestaan bij de context waarin de beleidsopties zijn ontwikkeld. Dit sluit aan bij de conclusies van de voorgaande hoofdstukken. Vervolgens zal het beleidskader dat voor dit IBO is ontwikkeld, en op basis waarvan de pakketten zijn vormgegeven, nader worden toegelicht.

Dynamische context: hoe verhouden de pakketten zich tot beleid in ontwikkeling?

Dit IBO is tot stand gekomen in de periode oktober 2022 – juni 2023. In dit tijdsbestek stond de ontwikkeling van het dynamische beleidsterrein biodiversiteit uiteraard niet stil. Zo is een aanvullend klimaatpakket aangekondigd, waren provincies bezig met hun gebiedsprogramma's en natuurdoelanalyses om de doelen van het NPLG in te vullen, loopt het traject 'normeren en beprijzen van stikstofemissies' en is onderhandeld over een Landbouwakkoord⁸⁵ en lopen de onderhandelingen over de EU-Natuurherstelverordening. We hebben in dit IBO zo goed als mogelijk was kennis genomen van deze trajecten en gebruik gemaakt van relevante informatie, die hierbij beschikbaar kwam.

4.2 CONTEXT VOOR BELEIDSOPTIES EN AFBAKENING

Voor het opstellen en afbakenen van de pakketten met maatregelen zijn de volgende contextuele factoren van belang:

- **Biodiversiteitsherstel is afhankelijk van maatregelen op veel verschillende beleidsterreinen.** De analyse uit hoofdstuk 2 laat zien dat er geen specifieke biodiversiteitsindicator is, waar het beleid op kan worden gericht. Biodiversiteitsherstel is breder dan alleen het invullen van de VHR, of het herstellen van de waterkwaliteit; veel verschillende doelstellingen op uiteenlopende beleidsterreinen dragen bij aan biodiversiteitsherstel. Er wordt daarbij richting gegeven aan het biodiversiteitsbeleid door een veelvoud aan doelstellingen waar Nederland zich in meer of minder mate aan heeft gecommitteerd. Naast internationale vereisten zijn ook op nationaal niveau ambities geformuleerd.
- **Doelbereik loopt achter, maar biodiversiteitbeleid staat niet stil.** In het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn veel doelstellingen opgenomen en provincies werken op dit moment aan hun gebiedsprogramma's. Nieuwe (internationale) doelen stellen aanvullende eisen aan het biodiversiteitbeleid. Uit de EBS komen extra, meer afrekenbare doelen voort. De scenario-analyse laat zien dat dit een forse extra opgave is, en dat in ieder geval de meest ambitieuze doelstellingen in 2030 niet realiseerbaar is.
- **Natuur beperkt zich niet tot het land. Ook mariene natuur is van groot belang voor onze biodiversiteit.** Veel van onze bevindingen gelden zowel voor zee als op land. Denk hierbij aan het verminderen van externe drukfactoren, het (daardoor) verbeteren van milieu- en ruimtelijke condities, het vergroten en verbinden van natuurareaal en waar nodig inzet op specifiek soorten.

⁸⁵ Op 21 juni 2023 zijn de onderhandelingen over het Landbouwakkoord beëindigd. De tekst van een concept-akkoord is door de minister van LNV openbaar gemaakt: [Sterke en duurzame landbouwsector in 2040 | Landelijk gebied: aanpak stikstof, natuur, water en klimaat | Rijksoverheid.nl](#).

De gevolgen van deze context voor het IBO zijn dat het enkel invullen van de nieuwe doelen voorbijgaat aan de benodigde beleidsinzet op het terrein van biodiversiteit. Realisatie van de huidige doelstellingen is minstens zo belangrijk. Op basis van de context zijn de beleidsopties als volgt afgebakend:

- **Bestaande doelen:** de beleidsopties nemen bestaand beleid als uitgangspunt, en onderzoeken waar een impuls of een koerswijziging mogelijk of noodzakelijk is.
- **Nieuwe doelen:** in plaats van het één-op-één invullen van de onderzochte doelen in hoofdstuk 3, wordt gekeken hoe een stap kan worden gezet richting invulling van deze aanvullende doelen.
- **Tijdspad:** de beleidsopties richten zich op 2030, aangezien de meeste doelen die horizon hebben. Waar mogelijk wordt een doorkijk gegeven naar 2050.
- **Diepgang:** door de breedte van de beleidsopties, variëren de maatregelen in mate van abstractie.

Het doel van de beleidsopties is om handelingsperspectief te bieden om beleid te ontwikkelen om bestaande en nieuwe doelen in te vullen. Daartoe biedt het IBO inzicht in keuzes die beleidsmakers kunnen maken voor de volgende stappen in het biodiversiteitbeleid (welke opties zijn er?) en de effecten hiervan voor biodiversiteitsdoelstellingen.

Observatie

Dit IBO is anders van karakter dan het IBO Klimaat.⁸⁶ Waar in dat IBO sets aan maatregelen worden gepresenteerd die optellen tot een aantal megaton CO₂-reductie, is er in dit IBO sprake van meerdere indicatoren en maatregelen op verschillende terreinen. De complexiteit van dit thema maakt dat het in de tijd waarin en capaciteit waarmee dit IBO is opgesteld niet mogelijk is om tot volledig ingevulde sets aan maatregelen op al deze terreinen voor al deze doelen te komen.

4.3 AANPAK: BIODIVERSITEITHERSTEL DOOR MIDDEL VAN BESCHERMD GEBIED, NATUURHERSTEL BUITEN NATURA 2000 EN LANDBOUW

4.3.1 THEMA'S MAATREGELPAKKETEN: NATUURBESCHERMING, HERSTEL BUITEN NATURA 2000 EN LANDBOUW

Om de maatregelpakketten vorm te geven, is samen met experts, stakeholders en departementen een beleidskader opgesteld met de belangrijkste thema's waar maatregelen zich op moeten richten. In het voorgaande hoofdstuk is gekeken naar de specifieke opgaven van een mogelijk hoger percentage strikt beschermde natuur, een mogelijk verslechteringsverbod buiten Natura 2000 en een mogelijk bindend percentage biologische landbouw. De achterliggende hervorming die met deze doelen wordt beoogd is respectievelijk het beter beschermen van de bestaande (beschermde) natuur; natuurherstel in gang zetten buiten de beschermde gebieden; en hervorming naar een meer duurzame landbouwsector. Deze thema's vormden het uitgangspunt bij het opstellen en uitwerken van het beleidskader.

Deze thema's vormen belangrijke sporen waarlangs biodiversiteitsherstel vorm kan krijgen. Er bestaat wel een grote mate van samenhang tussen de drie onderwerpen. Zo heeft inzetten op biodiversiteit buiten natuurgebieden vooral meerwaarde als de bescherming van de

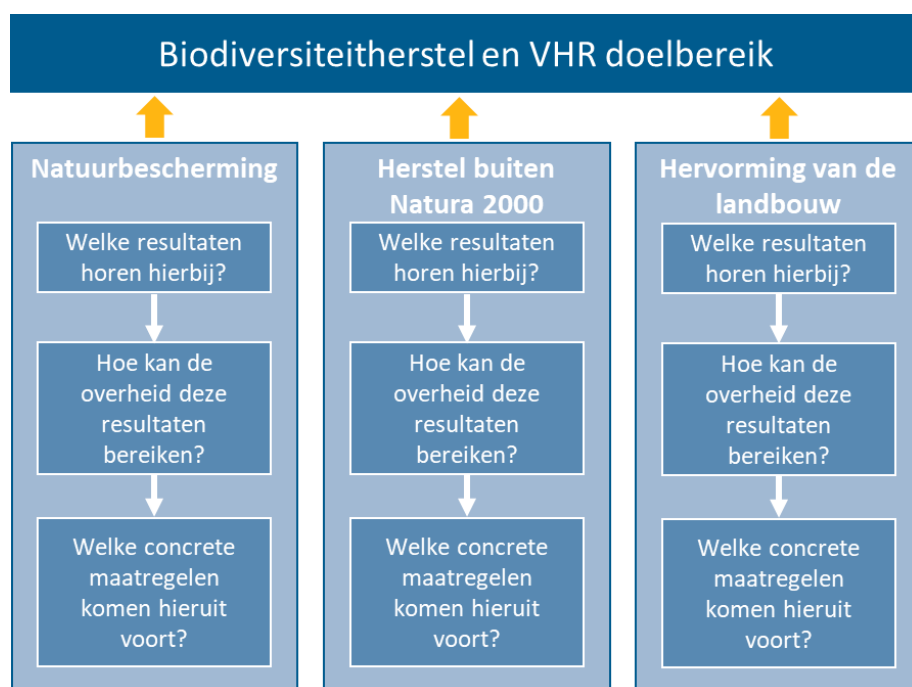
⁸⁶ [Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

natuurgebieden zelf afdoende geregeld is. Andersom moet er voor het verbeteren van de biodiversiteit in natuurgebieden ook maatregelen genomen worden buiten deze gebieden. En maatregelen via de landbouw zijn onontbeerlijk voor het versterken van biodiversiteit, vanwege het grote oppervlak.

4.3.2 BELEIDSKADER

Om de beleidsopties vorm te geven is, met behulp van deskundigen, een beleidskader opgesteld op basis van onderstaand schema (Figuur 8). Per thema is gekeken naar:

- **Resultaten:** Wat zijn voor ieder thema de belangrijkste resultaten die behaald moeten worden voor biodiversiteitherstel?
- **Beleidsknoppen:** Welke beleidsknoppen heeft het Rijk om deze resultaten te behalen?
- **Concrete maatregelen:** Welke concrete maatregelen kunnen worden genomen om hier invulling aan te geven?



Figuur 8 Opzet ontwikkeling beleidskader voor maatregelpakketten

4.3.3 RESULTATEN PER THEMA

Per thema zijn de drie belangrijke resultaten geïdentificeerd. Allereerst is in een expertsessie de vraag voorgelegd: als extra inzet zou worden gepleegd op respectievelijk de thema's natuurbescherming, natuurherstel buiten Natura 2000 en hervorming van de landbouw, wat zijn dan de belangrijkste resultaten die zouden moeten worden bereikt?

- **Om natuur beter te beschermen** moeten de natuurgebieden zelf robuust zijn (groter, verbonden en goed beschermd). Daarnaast is het realiseren van goede milieu- en ruimtelijke condities belangrijk om te zorgen dat de natuur gezond kan worden en blijven. Tot slot zouden er bepaalde prioriteitsgebieden moeten worden aangewezen die uniek zijn binnen Europa, waar een striktere vorm van bescherming zou moeten worden toegepast. De resultaten voor beschermde gebieden zijn van belang voor zowel land- als mariene natuur.
- **Voor herstel buiten Natura 2000** komen dezelfde milieu- en ruimtelijke condities terug. Hier werden ze gesplitst in twee aparte resultaten: de condities op orde, ofwel de

randvoorwaarden voor gebruik goed afstellen, en het verlagen van drukfactoren, zoals stikstof en verdroging. Een derde resultaat is een betere inrichting van het landschap.

- **Hervorming in de landbouw**, zodat het ten goede komt aan biodiversiteitsherstel, komt neer op het realiseren van meer natuurinclusieve landbouw die minder drukfactoren veroorzaakt. Een derde belangrijk resultaat is het verdienmodel: dit is nodig om de andere twee resultaten te verwezenlijken.

4.3.4 BELEIDSKNOPPEN

Op basis van de belangrijkste resultaten is in een expertsessie gekeken op welke manier de overheid actie kan ondernemen om deze resultaten te bereiken. De uitkomst van deze inventarisatie is opgenomen in de onderstaande tekstbox.

Gerelateerd aan **natuurgebieden**:

- Beter handhaven en beschermen van natuurgebieden (land en marien). Effectief toezicht en handhaving moet er, zowel voor land- als mariene natuur, voor zorgen dat geen activiteiten plaatsvinden in beschermde gebieden die niet zijn toegestaan. Het beschermingsregime betreft de activiteiten die wel en niet zijn toegestaan in beschermde gebieden en de benodigde vergunningen. Tot slot betreft dit ook strikt beschermde natuurgebieden in lijn met de EBS.
- Uitbreiding van natuurgebieden, ofwel meer ruimte voor natuur. Om de versplintering van leefgebieden tegen te gaan zijn grotere en 'meer verbonden' natuurgebieden nodig.
- Beter borgen dat de natuur die we hebben goed beheerd wordt. Beheer is op sommige plekken niet goed geregeld, complex omdat er meerdere beheerinstanties zijn, of er zijn niet voldoende middelen.

De belangrijkste **drukfactoren** die werden aangewezen zijn:

- Hydrologische condities: de natuur heeft last van verdroging en te weinig waterdynamiek en slechte bodem- en waterkwaliteit o.a. door uitspoeling van nitraat en fosfor. Het invullen van de Kaderrichtlijn Water is meermaals benoemd als een belangrijke factor voor biodiversiteitsherstel.
- Stikstofdepositie: natuurgebieden lijden onder overbelasting van stikstofdepositie. Intensieve landbouw biedt weinig kansen voor akker- en weidevogels.
- Gewasbeschermingsmiddelen: uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen heeft een negatief effect op onder andere de bodem, het bodemleven en bestuivers.
- Verstoring door menselijke activiteiten in natuurgebieden (overdruk recreatie, afvaldumpingen, etc).
- De schadelijke invloed van invasieve exoten op de inheemse biodiversiteit.

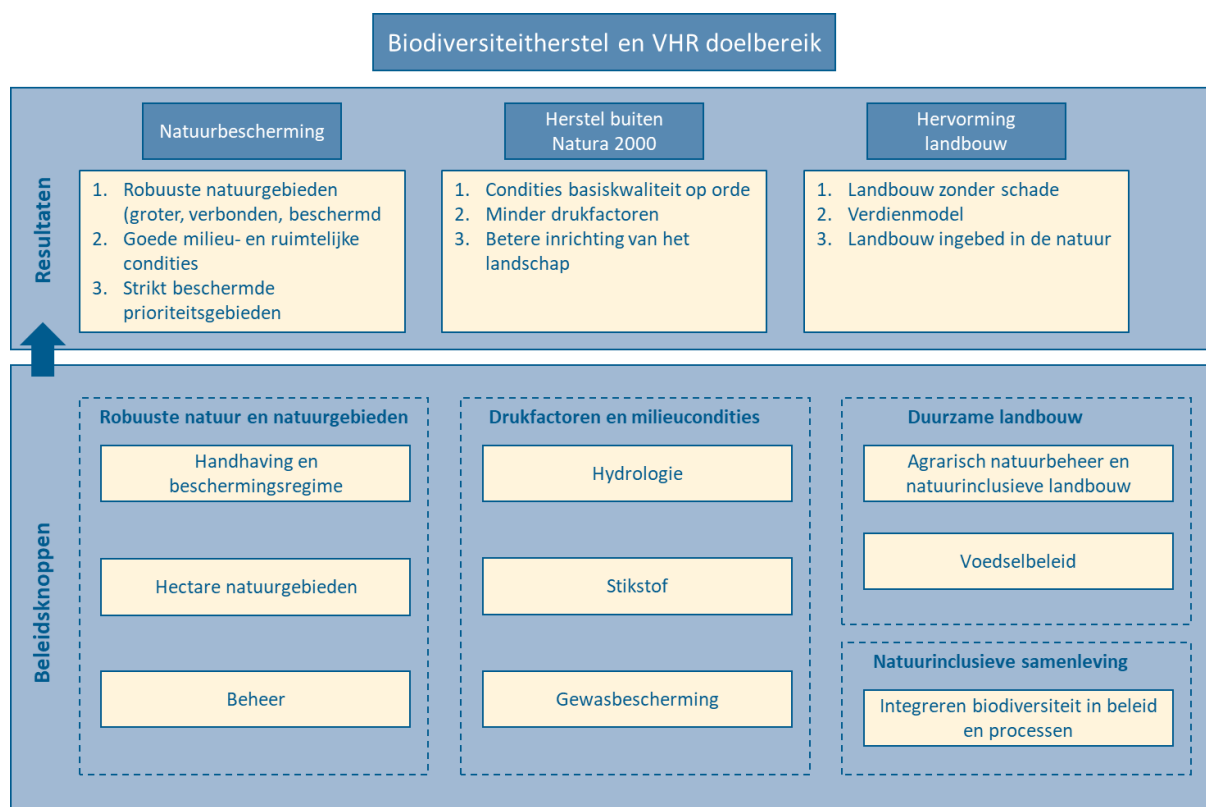
Voor **duurzame landbouw en een verdienmodel** kwamen de volgende twee componenten terug:

- Agrarisch natuurbeheer (verdienmodel aan productiekant)
- Voedselbeleid (consumptiekant)

Ten slotte kwamen er verschillende opties langs waarop biodiversiteit beter kon worden geïntegreerd in beleid en processen. Dit werd vooral genoemd in relatie tot natuurherstel buiten Natura 2000. Denk bijvoorbeeld aan natuurinclusief bouwen of groene schoolpleinen. Dit hebben we geschaard onder het kopje natuurinclusieve samenleving. Dit werd niet genoemd als een van de te bereiken resultaten. Wellicht kan het worden

verklaard doordat de natuurinclusieve samenleving niet iets is wat in 2030 als doel helemaal is bereikt – het is een langer lopend proces dat wel nu kan worden ingezet.

Het eindresultaat van deze exercitie is samengevat in Figuur 9. De figuur geeft een vereenvoudigd beeld van de resultaten en de beleidsknoppen.



Figuur 9 Ingevuld beleidskader voor de beleidsopties

4.4 BESCHRIJVING VAN DE VIJF MAATREGELPAKKETTEN

Op basis van het ontwikkelde beleidskader is een aantal maatregelpakketten opgesteld die vormgeven aan mogelijke ontwikkeling van het biodiversiteitbeleid. Het basispakket vormt hierbij telkens de basis voor de aanvullende pakketten. De maatregelen in de aanvullende pakketten zijn dus bovenop maatregelen in het basispakket. Een meer gedetailleerde uitwerking van de maatregelen in de pakketten is opgenomen in BIJLAGE F. De maatregelen in de pakketten verschillen in de mate van uitwerking. Voor ieder pakket zijn een aantal grotere maatregels/keuzes uitgewerkt met budgettaire gevolgen. Andere maatregelen moeten nader uitgewerkt worden. Deze hebben wel opgenomen aangezien ze belangrijk worden geacht voor biodiversiteitsherstel. Tot slot bevatten de pakketten ook onderwerpen waar nader onderzoek voor nodig is om maatregelen te kunnen ontwikkelen.

De maatregelen zijn opgehaald in bijeenkomsten met stakeholders, experts, en betrokken departementen. Het idee is om tot een set kernmaatregelen te komen, niet om compleet te zijn (dat is niet mogelijk gezien de breedte van het onderwerp).

In deze paragraaf worden de pakketten op hoofdlijnen langsgelopen. In de volgende paragraaf (4.5) worden de pakketten nader geanalyseerd. Tabel 4 bevat een overzicht van alle maatregelen die in de pakketten zijn opgenomen.

De volgende vijf pakketten zijn in het IBO opgesteld:

Pakket 1: een 'basis'-optie. Doelbereik op terrein van biodiversiteit loopt achter, maar er wordt ook fors geïnvesteerd in nieuw beleid om doelstellingen te bereiken. Ten tijde van het opstellen van het IBO is er door provincies gewerkt aan plannen om uitvoering te geven aan de doelen van het NPLG en onderhandeld over een Landbouwakkoord. Tegelijkertijd, en in samenhang hiermee, is een uitkoopmaatregel voor piekbelasters in uitvoering en is een grondbank opgezet. Na de Agenda Natuurinclusief 1.0 wordt gewerkt aan een versie 2.0 en er zijn verschillende onderzoeken uitgezet naar het stimuleren van groen in de stad. Voor Mariene natuur wordt onder meer in het Noordzeeakkoord en het Programma Noordzee 2022-2027 invulling gegeven aan biodiversiteitdoelen.

De geest van het basispakket is daarom dat niet op nul begonnen hoeft te worden. Dit pakket zet in op succesvolle uitvoering van voorgenomen en vastgesteld beleid, legt daarbinnen bepaalde accenten en geeft hier en daar een extra impuls. Het pakket bevat ook nader onderzoek op een aantal thema's die cruciaal zijn voor de toekomst, zodat hier keuzes in kunnen worden gemaakt.

Met onder andere het NPLG en Transitiefonds is er voor de komende jaren al een enorme uitvoeringsopgave. Het is zaak om hier gericht mee om te gaan. En te zoeken naar goede combinaties met andere reeds beschikbare financiële middelen om het Transitiefonds en NPLG optimaal ten goede te laten komen aan de biodiversiteit. Het basispakket behelst met name het prioriteren van 4,8 miljard euro uit het Transitiefonds voor maatregelen die bijdragen aan biodiversiteit. De enige meerkosten betreffen het beschikbaar stellen van langjarige beheervergoeding voor aangelegde natuur en agrarisch beheerde natuur.

Pakket 2: aanvullend normerend en beprijzend instrumentarium. In dit pakket komen boven op het basispakket een aantal normerende en beprijzende maatregelen. Het huidige biodiversiteitsbeleid richt zich vooral op stimulerende en belonende maatregelen. De filosofie van dit pakket is een overheid die kiest voor extra maatregelen die een meer dwingend karakter hebben, en waarbij de rekening wordt neergelegd bij de vervuiler. De rijksoverheid richt zich op het verlagen van drukfactoren door deze te beprijzen en te normeren. In vergelijking met het basispakket wordt hier bijvoorbeeld gekozen voor een norm voor grootvee-eenheden (GVE-norm) en voor beprijzen van stikstof- en broeikasgasemissies. Ook met betrekking tot grondwateronttrekking en gewasbeschermingsmiddelen worden extra maatregelen genomen.

Pakket 3: sturende rijksoverheid. Uit het onderzoek blijkt dat er op verschillende terreinen behoefte is aan meer sturing vanuit de rijksoverheid. Voorbeelden van sturing vanuit het Rijk zijn helderheid over de inrichting van de ruimte op de lange termijn, bovenprovinciale prioritering en behoefte aan publieke financiering en voorbeeldrol. Deze beleids optie geeft hier invulling aan door een meer centrale, top-down rol aan de rijksoverheid toe te dichten. In deze optie neemt het Rijk zelf een meer centrale rol in de invulling van gebiedsprocessen, door naast het opstellen van een rijksvisie op de inrichting van het landschap ook aan te wijzen waar nieuwe natuur gerealiseerd moet worden en waar intensieve landbouw niet meer mogelijk is. De filosofie is dat een optimale natuurinclusieve inrichting van het landschap daarnaast leidt tot minder drukfactoren (bijvoorbeeld alleen extensieve landbouw toestaan rondom natuurgebieden). Het Rijk oefent daarnaast directe

invloed uit op het beschermingsregime door hier meer regie op uit te oefenen. Daarnaast neemt het Rijk een voorbeeldrol aan op het gebied van natuurinclusief inkopen.

Pakket 4: natuur voorop. In dit pakket geeft de overheid prioriteit aan het realiseren van de natuurdoelen boven andere economische en maatschappelijke doelen, en zet zij grootschalig middelen in om agrarisch natuurbeheer te ondersteunen. Het basispakket adviseert om een beslissing te nemen over langjarige financiering van (agrarisch) natuurbeheer. In dit pakket wordt hier voor lange termijn commitment op gegeven en worden hier middelen voor gereserveerd. Daarnaast bevat dit pakket aanvullende beschermingsmaatregelen op zee. Dit betreft strikt beschermen van tien procent van de Waddenzee, en windparken op zee beschermde gebieden maken.

Pakket 5: budgetneutraal. Samenstelling van maatregelen gebaseerd op bovenstaande pakketten, met als uitgangspunt dat het pakket onder de streep niet tot (directe) meerkosten voor het Rijk. Dat kan ofwel door herprioritering binnen het bestaande budget, ofwel via extra uitgaven die gecompenseerd worden door inkomsten uit heffingen.

De maatregelpakketten bij deze beleidsopties variëren in zowel ambitieniveau, als in overheidsinstrumentarium. Op deze manier maakt het IBO de verschillende beleidskeuzes langs deze assen inzichtelijk voor beleidsmakers. Andere combinaties zijn ook mogelijk – de pakketten zijn nu met opzet zo samengesteld dat ze verschillende accenten leggen, en daardoor van elkaar afwijken. Hierdoor kunnen de effecten van de verschillende keuzes beter met elkaar vergeleken worden. De maatregelpakketten zijn zo samengesteld om keuzes inzichtelijk te maken, niet omdat dit optimale samenstellingen zijn. Het is aan beleidsmakers om uit deze pakketten te combineren.

In tabel 4 is een kort overzicht opgenomen van de maatregelen per pakket. In bijlage F is een toelichting per maatregel opgenomen.

Tabel 4 Overzicht beleidsopties – kort samenvattend overzicht van maatregelen in de aanvullende pakketten zijn aanvullend op het basispakket. Zie bijlage F voor een compleet overzicht met uitgebreide toelichting per maatregel. De codes verwijzen naar het bijbehorende fiche in de bijlage.⁸⁷

	BASISPAKKET	NORMEREN EN BEPRIJZEN	STURENDE RIJKSOVERHEID PAKKET	NATUUR VOOROP	BUDGETNEUTRAAL
ROBUUSTE NATUUR	<ul style="list-style-type: none"> Ruim 2 miljard euro uit het Transitiefonds besteden aan het aanleggen van extra natuur (A1) en hierbij: <ul style="list-style-type: none"> prioriteit geven aan bosaanleg (conform bossenstrategie), indien nodig extra middelen prioriteit geven aan ecologische verbindingzones tussen kerngebieden van het Natuurnetwerk Nederland Onderzoek naar betere bescherming van natuur door effectiever toezicht en handhaving (C1) Onderzoek instellen naar aanscherping van het beschermingsregime (striktere vergunningverlening om minder activiteiten toe te staan in en rondom Natura 2000-gebieden en KRM-gebieden) (C2) Inventariseren waar natuurbeheer niet goed geregeld is zodat oplossingen kunnen worden gevonden (C3) Provincies meer ondersteunen bij het voltooien van het Natuurnetwerk Nederland in 2027 (D1) Een visie opstellen over de indeling van de ruimte (E1) 	<ul style="list-style-type: none"> Gebruikersheffing natuur invoeren (B10) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbod op garnalenvisserij op 30% van de Waddenzee (A7) De Rijksvisie in het basispakket omzetten naar het aanwijzen van concrete zones waar <u>extra natuur</u> moet komen en waar alleen zeer extensieve landbouw is toegestaan, en actief grondbeleid voeren om dit te realiseren (B11) Verkenning meer rijkssturing op beschermingsregime NNN (C9) 	<ul style="list-style-type: none"> Rijk wijst gebieden aan waar strikt beschermd moet worden, te beginnen met tien procent van de Waddenzee (A10) Windparken beschermde natuurgebieden maken (medegebruik natuur) (B12) 	<ul style="list-style-type: none"> Beheer nieuw aangelegde natuur uit het basispakket wordt gedekt uit invoering van heffingen, zoals gebruikersheffing natuur (B10) Er zijn geen extra middelen voor bosaanleg t.o.v. het basispakket
DRUKFACTOREN	<ul style="list-style-type: none"> Ruim 800 miljoen uitgeven aan beekdalherstel, zodat in een deel van de door de WUR aangewezen gebieden bufferstroken van 100 – 250 meter ontstaan (A2) Normering grondwateronttrekking rondom Natura 2000 gebieden (B1) 	<ul style="list-style-type: none"> Verdere inzet op peilbesluit aanpassen tot 40 cm onder maaivelden bij alle type veengronden (B5) Emissiebelasting of verhandelbare rechten 	-	<ul style="list-style-type: none"> Extra geld beschikbaar stellen zodat met zekerheid de hele opgave beekdalherstel t.b.v. de KRW kan worden gerealiseerd (A9) 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheden zijn het invoeren van een emissieheffing (B7) en gewasbeschermingsheffing (B8)

⁸⁷ A = concrete maatregelen met budget, B = maatregelen die nader moeten worden uitgewerkt, C = onderzoeken/verkenningen, D = herbevestigen bestaande afspraken, E = doorkijk naar 2050.

	BASISPAKKET	NORMEREN EN BEPRIJZEN	STURENDE RIJKSOVERHEID PAKKET	NATUUR VOOROP	BUDGETNEUTRAAL
DUURZAME LANDBOUW	<ul style="list-style-type: none"> Algemene kwantitatieve reductiedoelen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (B2) Uitvoering stikstof- en klimaatmaatregelen volgens lopende trajecten (piekbelastersaanpak, NPLG met mogelijk extra dwingende maatregelen als dit niet leidt tot voldoende doelbereik (financiering Transitiefonds) (D2) 	<ul style="list-style-type: none"> veehouderij/akkerbouw (B7) Een verplichte GVE-norm invoeren (B6) Gedifferentieerde heffing op gewasbeschermingsmiddelen (B8) 		<ul style="list-style-type: none"> Een verplichte GVE-norm invoeren (B6) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Gerichte impuls agrarisch natuurbeheer d.m.v. financieren aanpak weidevogels (A3) 1 miljard euro van het Transitiefonds bestemmen voor afwaardering gronden t.b.v. extensief gebruik besteden aan realisatie groen-blauwe dooradering (GBDA) (A4) Pachtvoorwaarden aanpassen t.b.v. ondersteunen duurzame landbouw (B3) Verdergaande vergroening doorvoeren in nieuwe GLB-periode (na 2027) (B4) Aansluiten bij Actieplan biologische landbouw m.b.t. afspraken supermarkten en ketens (D4) Een visie opstellen over de indeling van de ruimte (E1) Langjarige afspraken maken over beheer, incl. in beeld brengen van opties langjarige financiering landschapsdiensten t.b.v. besluitvorming (E3) 	<ul style="list-style-type: none"> Rijk legt norm op aan provincies en gemeenten voor het realiseren van % GBDA in 2030 (A5) Invoeren consumptiebelasting vlees (B9) Onderzoek naar fiscaal voordeliger maken biologisch voedsel (C7) 	<ul style="list-style-type: none"> Beloningssysteem voor ecosysteemdiensten waar betaald wordt voor concrete resultaten (A6) De Rijksvisie in het basispakket omzetten naar het aanwijzen van concrete zones waar extra natuur moet komen en waar alleen <u>zeer extensieve landbouw</u> is toegestaan, en actief grondbeleid voeren om dit te realiseren (B11) 	<ul style="list-style-type: none"> Langjarige financiering beschikbaar stellen voor landschapsdiensten, inclusief aanleg (A8) Invoeren consumptiebelasting vlees (B9) 	<ul style="list-style-type: none"> De maatregel weidevogelbeheer uit het basispakket kan niet worden uitgevoerd (vanwege benodigde structurele beheer) Mogelijkheid consumptiebelasting vlees (B9)
NATUURINCLUSIEVE SAMENLEVING	<ul style="list-style-type: none"> Verkenning naar ecologisch bermbeheer als norm bij de rijksoverheid (C4) Onderzoek biodiversiteitstoets bij besluitvorming, o.a. met behulp van m.e.r. (C5) Inventarisatie van het effect van de financiële instrumenten van het rijk op biodiversiteit (C6) 	-	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoek naar 'natuurneutrale' bedrijfsvoering van het Rijk, bijvoorbeeld door middel van een norm voor het inkopen van alleen biologisch voedsel (C8) 	<ul style="list-style-type: none"> Het bouwbesluit uitbreiden t.o.v. het basispakket met groene daken, verplichte regenopslag, gebruik milieuvriendelijke materialen, tegel-max. (B13) 	

BASISPAKKET	NORMEREN EN BEPRIJZEN	STURENDE RIJKSOVERHEID PAKKET	NATUUR VOOROP	BUDGETNEUTRAAL
<ul style="list-style-type: none"> Natuurinclusief bouwen: aanpassen besluit bouwwerken leefomgeving (lopend traject) (D3) Visie ontwikkelen voor een natuurinclusieve samenleving (E2) Strategie inzake financiering transitie natuurinclusieve samenleving, met als belangrijke component groen in de stad (E4) 			<ul style="list-style-type: none"> Afbouwen subsidies die schadelijk zijn voor de biodiversiteit (B14) Vergroening publieke en private financiële stromen (C10) 	

4.5 ANALYSE EN BEOORDELING VAN DE BELEIDSPAKKETTEN.

In de voorgaande paragraaf zijn de vijf beleidspakketten uitgewerkt. In deze paragraaf wordt een nadere duiding gegeven aan de pakketten. Eerst werken we per beleidsknop (zie Figuur 9) de belangrijkste verschillen tussen de pakketten uit, en geven aan wat de ordegrrootte van de maatregelen is (wat eerst, wat zijn kleine en grote maatregelen?). Daarna kijken we naar de verwachte resultaten van de pakketten. Tot slot wordt de analyse van de pakketten uitgewerkt in termen van onder andere verwacht doelbereik en haalbaarheid.

4.5.1 TOELICHTING PAKKETTEN PER BELEIDSKNOP

In deze paragraaf staan we stil gestaan bij de wijze waarop de maatregelenpakketten invulling geven aan het opgestelde denkkader (zie Figuur 9). Het doel is om overkoepelend te laten zien hoe de pakketten op de verschillen de knoppen van elkaar verschillen, welke afwegingen er zijn gemaakt, en welke keuzemogelijkheden er zijn voor toekomstig beleid. Hierbij wordt gekeken naar de volgende onderwerpen:

- Robuuste natuur en natuurgebieden (hectares beschermde natuur, handhaving en bescherming, beheer).
- Drukfactoren en milieucondities (hydrologie, stikstof, gewasbescherming)
- Duurzame landbouw (agrarisch natuurbeheer, voedselbeleid)
- Natuurinclusieve samenleving (integreren biodiversiteit in beleid en processen)

4.5.2 ROBUUSTE NATUUR EN NATUURGEBIEDEN

Op gebied van beschermde natuur bevat het kader een aantal resultaten:

In de eerste plaats gaat het **om hectares natuur (groter, meer verbonden, beschermd)**. In het huidige beleid is er een hectare-opgave voor het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden in het NNN. Hier resteert nog in totaal 40.000 ha (34.000 ha rijksopgave, 6.000 ha provinciale ambities). Het basispakket bevat een maatregel om zo nodig aanvullende ondersteuning te bieden aan provincies voor het tijdig afronden van deze opgave.⁸⁸ Om doelen uit de VHR te realiseren is echter meer areaal nodig. In het basispakket wordt daarbovenop invulling gegeven aan de rest van de opgave door 2,3 miljard euro uit het Transitiefonds in te zetten voor nieuwe natuur, zoals opgenomen in de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord, met prioriteit voor het realiseren van een deel van de ongedekte opgaven van de bossenstrategie en het realiseren van verbinden tussen bestaande natuurgebieden. Hier kan ca. 23.000 ha nieuwe natuur van worden aangelegd. Dit zou, mits goed ingericht, invulling geven aan de opgave 30% VHR-doelbereik in het NPLG, via onder andere een groter deel van de bossenstrategie, en ecologische verbindingszones.

Het uitbreiden van het natuurareaal loopt wel al tegen praktische obstakels aan. De belangrijkste is het vinden van geschikte gebieden om te ontwikkelen. Het is wenselijk dat er in de gebiedsprogramma's van provincies duidelijkheid komt over de hectareopgave per provincie en per natuurtype. De WUR/SOVON analyse over benodigde hectares voor VHR doelbereik kan daar bij helpen (zie paragraaf 4.8). Hierbij is er sprake van een samenhang tussen beschermde natuur en natuurinclusief agrarisch gebied.

In het basispakket is de maatregel opgenomen om een rijksvisie te ontwikkelen over de ruimtelijke indeling van Nederland: wat is het einddoel? Hoeveel hectares natuur moeten worden ontwikkeld? In het sturende overheid pakket wordt deze visie omgezet in een zonering: het Rijk

⁸⁸ Provincies hebben realisatiestrategieën gemaakt voor wat betreft de voltooiing van het NNN.

wijst concreet aan waar extra natuur moet komen en voert actief grondbeleid om deze hectares te realiseren.⁸⁹

De aanvullende pakketten bevatten, naast de extra 23.000 ha uit het basispakket, geen aanvullende hectares natuur. De voornaamste reden is dat dit waarschijnlijk qua capaciteit in de periode tot en met 2030 praktisch niet uitvoerbaar is. Voor volledig VHR-doelbereik is echter wel meer areaal benodigd; zie hiervoor paragraaf 4.8.

Beheer: in de tweede plaats is aandacht voor structureel en adequaat beheer van gebieden van belang. Vooral voor nieuw ontwikkelde natuur moeten aanvullende middelen worden vrijgemaakt voor beheer. De middelen uit het transitiefonds zijn incidenteel, structurele beheerskosten kunnen dus niet hieruit worden gefinancierd. Ook voor bestaande natuur moet het beheer structureel geregeld worden. Het basispakket bevat daarom de maatregel om te inventariseren in welke mate beheer in alle bestaande gebieden goed is geregeld.

Handhaving en bescherming: op gebied van **toezicht en handhaving** bevatten de pakketten maatregelen om te onderzoeken in welke mate handhaving van bestaande natuurgebieden effectiever kan worden, zodat de bestaande beschermingsregimes ook effectiever worden. Uit gesprekken in het kader van het IBO komt naar voren dat in de praktijk activiteiten plaatsvinden die niet in lijn zijn met de geldende beschermingsregimes (bijvoorbeeld het onterecht verlenen van vergunningen voor projecten en activiteiten en overtredingen zoals het dumpen van afval, geluidsoverlast, wildcrossen, het betreden van afgeschermd gebied). Onderzoek wat er nodig is om toezicht en handhaving effectiever te maken. Dit betreft bijvoorbeeld het vergroten van de capaciteit van toezicht en handhaving, en het stimuleren van betere samenwerking tussen betrokken partijen. Dit zorgt ervoor dat er minder overtredingen plaatsvinden die een schadelijk effect hebben op beschermde gebieden en soorten. Hierbij moet gekeken worden naar land- en mariene natuur.

Op het gebied van **bescherming** bevatten de pakketten maatregelen voor het aanscherpen van geldende beschermingsregimes. Voor mariene natuur bevat het basispakket de maatregel om te onderzoeken waar het effectief is om toegestane activiteiten verder te beperken (bijvoorbeeld op terrein van visserij, mijnbouw, scheepsvaart, zandwinning, recreatie). In het 'natuur voorop' pakken worden hier al concrete maatregelen genoemd (verbod garnalenvisserij voor 30% van de Waddenzee). Naast het beperken van activiteiten wordt in het 'natuur voorop' pakket ook gekeken naar *strikt* beschermde natuurgebieden in lijn met de doelstelling in de EBS. Hier wordt in ieder geval ingezet op uitbreiding strikt beschermde natuur naar tien procent van de Waddenzee (als uniek natuurgebied en UNESCO werelderfgoed), op land in lijn met de gebieden die volgens de *quick scan* van PBL in aanmerking komen⁹⁰, en onderzoek over waar op de Noordzee strikt beschermde natuur het meest effectief is. Tot slot bevat het 'natuur voorop' pakket ook een maatregel om van windparken op zee beschermde gebieden te maken.

4.5.3 DRUKFACTOREN EN MILIEUCONDITIES

Een belangrijke pijler in het realiseren van biodiversiteit is het aanpakken van drukfactoren die schadelijk zijn voor biodiversiteit. In het IBO hebben we met name gekeken naar hydrologische omstandigheden, stikstof, en gewasbeschermingsmiddelen.

⁸⁹ Voor mariene natuur is er hiervoor de mariene ruimtelijke planning (MSP). Hierin is onder andere de ruimtelijke verdeling van activiteiten op de Noordzee uitgewerkt.

⁹⁰ [Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#).

Hydrologie: op terrein van hydrologie zijn voor biodiversiteit belangrijke doelstellingen het tegengaan van verdroging en verzilting, en het verbeteren van de waterkwaliteit. Op terrein van verdroging zijn in het basispakket maatregelen opgenomen om aan de ene kant de hydrologie in en rondom natura 2000 gebieden op orde te brengen (normering grondwateronttrekking rondom Natura 2000 gebieden), en aan de andere kant verdroging tegen te gaan met het uitvoeren van de bestaande Veenweide aanpak. In het '*normeren en beprijzen*' pakket wordt dit kracht bij gezet verder in te zetten op het aanscherpen van het grondwaterpeil.

Met betrekking tot het verbeteren van de waterkwaliteit bevatten de pakketten maatregelen voor bufferzones ten behoeve van beekdalherstel. Het basispakket adviseert om conform Coalitieakkoord ten minste 800 miljoen euro te besteden aan beekdalherstel ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water. Een groot deel van de opgave om bufferstroken van 100-250 meter aan te leggen kan hiermee worden ingevuld. De verwachting is dat met de bredere bufferzones de doelen voor stikstof- en fosforconcentraties in de KRW zullen worden gerealiseerd.⁹¹ In het 'natuur voorop'-pakket worden extra middelen vrijgemaakt om te garanderen dat deze hele opgave kan worden ingevuld.

Stikstof: stikstof is een belangrijke drukfactor. Op dit moment wordt vanuit het NPLG en de Wet stikstofreductie en natuurverbetering invulling gegeven aan het stikstofbeleid. Omdat hier zoveel in ontwikkeling is, sluiten we in het basispakket in eerste instantie aan bij de uitkomsten van deze trajecten. We nemen daarbij aan dat het Transitiefonds wordt benut voor beleid dat invulling geeft aan de stikstofdoelen. Het is echter nog onzeker of met deze maatregelen de stikstofdoelstellingen in de praktijk ook zullen worden behaald. Mogelijk moeten dus aanvullende maatregelen genomen worden. Vooral in de pakketten '*normeren en beprijzen*' en '*natuur voorop*' worden aanvullende maatregelen voorgesteld die bijdragen aan een lagere stikstofuitstoot. Dit betreft een emissieheffing, en een GVE-norm rondom Natura 2000 gebieden. De exacte vormgeving van deze maatregelen wordt nog niet uitgewerkt, zodat ze goed op elkaar af te stemmen zijn. De maatregelen in de pakketten sturen voor biodiversiteittherstel wel aan op zowel het terugdringen van de stikstofdeken), als op beperken van de neerslag in kwetsbare specifieke natura 2000 gebieden. Beiden zijn voor biodiversiteittherstel van belang.

Gewasbeschermingsmiddelen: gewasbeschermingsmiddelen kunnen negatieve gevolgen hebben op de gezondheid, waterkwaliteit en biodiversiteit. Om deze redenen worden gewasbeschermingsmiddelen al genormeerd, zowel in het algemeen (bijvoorbeeld onafhankelijke risicobeoordeling veilig gebruik, wettelijke gebruiksvoorschriften, en verbod op gebruik buiten de landbouw). Daarnaast mogen provincies al normen stellen aan gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in bijvoorbeeld grondwaterbeschermingszones, en Natura 2000 gebieden. In de pakketten hebben we maatregelen opgenomen om effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Het basispakket bevat de bovengenoemde bufferstroken voor beekdalherstel en een onderzoek naar algemene kwantitatieve reductiedoelen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast bevat het '*normeren en beprijzen*'-pakket een gedifferentieerde heffing voor risicovolle gewasbeschermingsmiddelen.

⁹¹ [WUR memo Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten.](#)

4.5.4 DUURZAME LANDBOUW

Maatregelen op het gebied van duurzame landbouw zijn gericht op het bevorderen van een transitie naar meer extensieve vormen van landbouw, agrarische natuurbeheer, en groen-blauwe dooradering. Daarnaast bevatten de pakketten ook maatregelen aan de consumptiekant (voedselbeleid).

Landschapsbeheer: landschapsbeheer betreft het beheer buiten de beschermde natuurgebieden en buiten de stedelijke omgeving. Agrarische natuur is een belangrijke component in het behalen van de VHR-doelstellingen (zie tekstbox hierboven). Ook het realiseren van groen-blauwe dooradering (heggen, sloten) levert een grote bijdrage aan biodiversiteitsherstel door condities buiten Natura 2000 te verbeteren. Er is momenteel nog weinig richting in de visie hierop. Daarom adviseert het basispakket:

- Een rijksvisie op te stellen met het areaal agrarisch beheerde natuur.
 - Een besluit over structurele financiering voor agrarische natuur en groen-blauwe dooradering.
- Om een start te maken met de doelstellingen over landschapsbeheer, adviseert het basispakket om het afgebakende Aanvalsplan Grutto uit te voeren en om een indicatief bedrag van 1 miljard Euro uit het transitiefonds te besteden aan groen-blauwe dooradering (GBDA, conform het Aanvalsplan Landschap).

In de aanvullende pakketten worden deze maatregelen verder uitgewerkt:

- Normeren – beprijzen maakt GBDA een belangrijker doel door hier een norm aan te verbinden voor provincies. Dit wordt dus een bindend doel.
- Sturende overheid: Rijk gaat betalen voor ecosysteemdiensten op basis van resultaten, rolt de ecoregelingen verder uit.
- Natuur voorop: Rijk committeert zich aan langjarige financiering voor beheer en aanleg van agrarisch natuurbeheer en groen-blauwe dooradering en trekt hier middelen voor uit.

Tabel 5 vat de maatregelen samen.

Tabel 5 Samenvatting maatregelen landschapsbeheer

PAKKET	MAATREGELN	HECTARE
BASISPAKKET	• 1 miljard uit het transitiefonds voor groen-blauwe dooradering	Groen-blauwe dooradering 14.000 – 42.000
	• Weidevogelbeheer	Agrarisch natuurbeheer 35.000
NORMEREN EN BEPRIJZEN	• Norm voor hectare groen-blauwe dooradering	Groen-blauwe dooradering 83.887
	• Weidevogelbeheer	Agrarisch natuurbeheer 35.000
STURENDE RIJKSOVERHEID	• 1 miljard uit het transitiefonds voor groen-blauwe dooradering	Groen-blauwe dooradering 14.000 – 42.000
	• Weidevogelbeheer	Agrarisch 35.000
NATUUR VOOROP	• Inzet op vergroten hectaren natuurinclusieve landbouw en ecosysteemdiensten op grote schaal vergoeden (incl. aanleg GBDA)	Agrarisch natuurbeheer / groen-blauwe dooradering 145.000
	• Weidevogelbeheer	Agrarisch natuurbeheer 35.000

Voedselbeleid: naast maatregelen voor duurzame landbouw die gericht zijn op de productiekant, is het ook van belang om maatregelen te nemen die gericht zijn op de keten en de

consumentenkant. In het basispakket is de maatregel opgenomen om afspraken te maken met ketenpartijen over ondersteuning van verduurzaming, bijvoorbeeld door een groter aanbod van biologische producten, het betalen van een meerprijs voor duurzame productie, of langetermijncontracten afsluiten met boeren zodat deze de duurzaamheidsinvestering kunnen terugverdienen. In het 'normeren en beprijzen'-pakket wordt dit aangevuld met specifieke beprijzingsmaatregelen. Het betreft een heffing op vlees (IBO klimaat), en onderzoek naar hoe biologische producten fiscaal voordeliger gemaakt kunnen worden.⁹² De maatregel sluit aan bij de ambitie in de kabinetsreactie van de evaluatie van de voedselagenda om verschuiving van de consumptie van dierlijke en plantaardige eiwitten van de huidige 60/40-verhouding naar 50/50 in 2030 te realiseren.⁹³

4.5.5 NATUURINCLUSIEVE SAMENLEVING

Voor natuurinclusieve samenleving bevatten de pakketten maatregelen die biodiversiteit meer integreren in bestaand beleid en processen. Het basispakket bevat op dit terrein een aantal maatregelen. Het kabinet werkt momenteel aan een grondslag in de Omgevingsregeling voor specifieke eisen aan verblijfsvoorzieningen voor gebouwafhankelijke beschermde soorten. Hiermee wordt een verplichting opgenomen dat bij nieuwbouw en bij ingrijpende renovatie maatregelen moeten worden getroffen zodat daken en/of gevels verblijfplaatsen kunnen bieden aan gebouwafhankelijke beschermde soorten, zoals de huismus, gierzwaluw en een aantal vleermuissoorten. Daarnaast wordt in het basispakket gesteld dat er een bredere visie moet worden opgesteld over de natuurinclusieve samenleving. Onderdeel hiervan is het verder uitwerken van de Agenda Natuurinclusief en groen in de stad. Beiden zullen grotere opgaven zijn richting 2050. In de aanvullende pakketten worden nog maatregelen bijgevoegd. Het pakket sturende Rijksoverheid bevat maatregelen om natuurinclusiviteit in eigen activiteiten te bevorderen. Het gaat om natuurinclusiviteitsstandaarden bij aanbestedingen, en de inkoop van biologische producten. In het 'natuur voorop' pakket is een verder uit te werken maatregel opgenomen om natuurinclusiviteit in het bouwbesluit uit te breiden en zijn maatregelen toegevoegd voor het vergroenen van publieke en private financiële stromen.

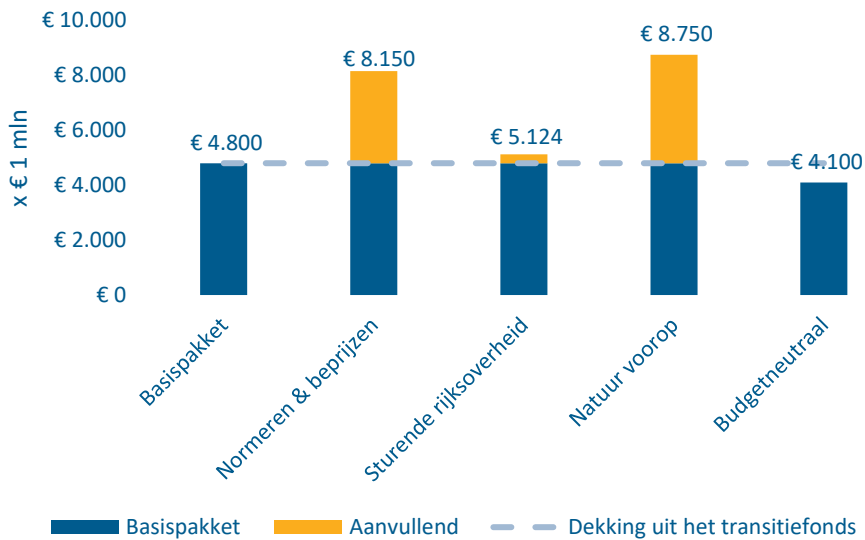
4.6 BUDGETTAIRE EFFECTEN

Hieronder beschrijven we de verwachte budgettaire effecten van de pakketten. Een disclaimer hierbij is dat niet voor alle maatregelen de budgettaire gevolgen in beeld zijn gebracht. Figuur 10 bevat de incidentele uitgaven tot 2030. Figuur 11 bevat daarboven de structurele jaarlijkse uitgaven per pakket. De maatregelen die in beeld zijn gebracht betreffen de grootste maatregelen die samenhangen met de hectareopgave voor natuur en agrarisch natuurbeheer.

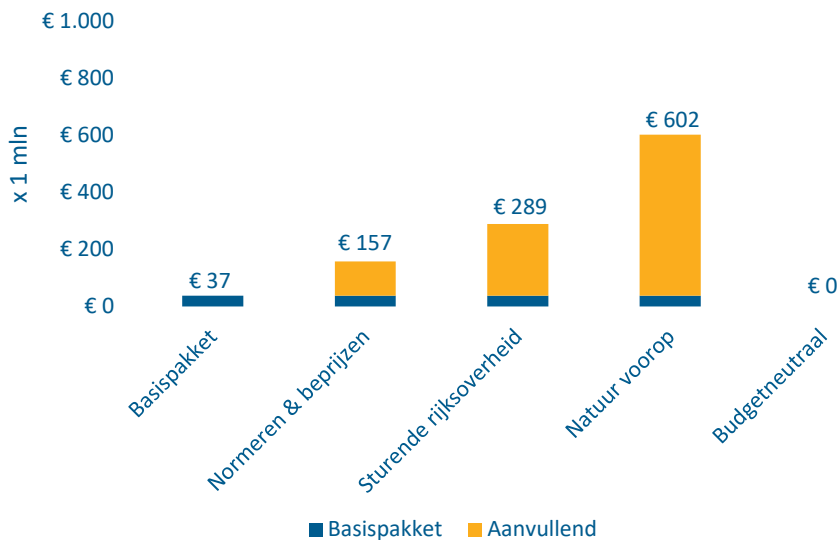
Disclaimer: Naast de concreet uitgewerkte maatregelen bevatten de pakketten ook maatregelen die nog nader uitgewerkt moeten worden, en waarvoor eerst aanvullend onderzoek nodig is. Deze maatregelen zullen tot aanzienlijke aanvullende uitgaven leiden, die niet in ons overzicht zijn meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn het toepassen van een nationale groennorm en het structureel financieren van duurzaam natuurbeheer.

⁹² Uit onderzoek van *SEO, Dialogic & Significant Public* en het *CPB* blijkt dat BTW verlaging hiervoor geen effectief instrument is. Om deze reden wordt aangestuurd op een onderzoek om andere opties te verkennen.

⁹³ Kamerbrief 31532-271. [Voedingsbeleid](#).



Figuur 10 Incidentele kosten tot 2030 per pakket



Figuur 11 Structurele jaarlijkse kosten per pakket

Observatie

In de periode tot en met 2030/2035 zijn, voornamelijk dankzij het Transitiefonds en het Programma Natuur, aanzienlijke middelen beschikbaar voor het uitvoeren van maatregelen. Deze middelen zijn echter incidenteel en kunnen dus niet als dekking dienen voor de te verwachten structurele kosten (zie figuur 10 en 11). Het is dus wenselijk een goed inzicht te verkrijgen van de te verwachten structurele kosten na 2030/2035, bijvoorbeeld ten behoeve van adequaat en duurzaam natuurbeheer, en besluiten te nemen over de dekking hiervan.

Voor het basispakket gaan we zo veel mogelijk uit van de huidige kaders. We gaan ervan uit dat er met het NPLG en transitiefonds maatregelen worden uitgevoerd voor de doelstellingen voor

klimaat, stikstof en natuur. In het basispakket geven we prioriteiten voor biodiversiteit binnen de scope van het Transitiefonds. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord, waarin een indicatieve verdeling op hoofdlijnen van de bedragen uit het Transitiefonds is opgenomen. Daaraan ontleen we bijvoorbeeld de investering van 2,3 miljard euro voor extra natuurareaal.⁹⁴

Het grootste deel van de grote maatregelen kán dus gedekt worden vanuit het Transitiefonds. Het basispakket bevat binnen het Transitiefonds middelen voor uitbreiding van hectares natuur, beekdalherstel, groen-blauwe dooradering, en agrarisch natuurbeheer. In totaal betreft dit 4,8 miljard euro. Het Transitiefonds is incidenteel. Dit betreft dus allemaal eenmalige uitgaven. De middelen in het basispakket die niet door het fonds kunnen worden gefinancierd betreffen in ieder geval structureel beheer. Het gaat bijvoorbeeld om 37 miljoen euro per jaar (2,3 miljoen per jaar voor nieuwe natuur, en 35 miljoen per jaar voor weidevogelbeheer). Kanttekening hierbij is dat het kabinet nog geen besluit heeft genomen over de daadwerkelijke verdeling van de middelen uit het Transitiefonds. Daarvoor wacht het onder andere op de provinciale gebiedsprogramma's.

Het pakket 'normeren en beprijzen' is groter dan het basispakket (aanvullend 3,4 miljard euro incidenteel, 157 miljoen euro structureel per jaar). De grootste aanvullende maatregel ten opzichte van het basispakket is het normeren van groen-blauwe dooradering (3 miljard euro incidenteel tot 2030 en 120 miljoen euro structureel per jaar). Daarnaast bevat het pakket ook beprijzingsmaatregelen (emissieheffing, heffing gewasbescherming en vleesbelasting). De opbrengsten hiervan hangen sterk af van de wijze waarop de heffingen worden vormgegeven. Dit kan oplopen tot naar schatting maximaal 2,5 miljard euro. Uiteraard leiden heffingen tot meer kosten voor bedrijven en burgers. Wel zijn de kosten voor het invoeren van een systematiek voor een emissieheffingssysteem of een handelssysteem van 400 miljoen euro meegenomen in de uitgaven.

Voor het pakket 'sturende overheid' zijn de incidentele kosten ten opzichte van het basispakket niet veel groter, maar zijn vooral de structurele kosten hoger (totaal 5,1 miljard euro incidenteel tot 2030, 287 miljoen euro per jaar structureel). In dit pakket is het opstellen van een beloningsstelsel voor ecosysteemdiensten op basis van concrete resultaten budgettair gezien de grootste aanvulling op het basispakket (300 miljoen euro incidenteel tot 2030, en 250 miljoen euro per jaar structureel).

Voor het 'natuur voorop' pakket zijn de budgettaire gevolgen het grootst (8,8 miljard euro incidenteel tot 2030, 602 miljoen euro structureel per jaar). De grootste aanvulling is het financieren van landschapsdiensten (560 miljoen structureel per jaar t/m 2030). Daarnaast is ca. 3 miljard euro beschikbaar gesteld voor de eenmalige kosten van de aanleg van landschapselementen. Daarnaast wordt extra geld uitgetrokken voor bufferzones voor beekdalherstel (250 meter, aanvulling tot maximaal 1 miljard euro).

Voor het budgetneutrale pakket zijn we ervan uitgegaan dat de maatregelen niet tot meerkosten leidt op de Rijksbegroting.⁹⁵ We gaan ervan uit dat het basispakket grotendeels kan worden uitgevoerd binnen het transitiefonds. Er zijn echter geen structurele middelen voor beheer. Dit betekent dat beheerskosten van maatregelen moeten worden afgekocht. Voor nieuwe natuur betekent dit dat er minder nieuwe natuur kan worden aangelegd. De aanpak weidevogels is niet opgenomen omdat er geen middelen zijn om de structurele kosten te financieren. Dit betekent dat

⁹⁴ [Budgettaire bijlage coalitieakkoord 2021-2025 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

⁹⁵ Het gaat hier om korte termijn kosten op de begroting. Grotere kosten in latere jaren of maatschappelijke kosten zijn hier niet in weerspiegeld.

het budgetneutrale pakket totaal 4,1 miljard euro is opgenomen (incidenteel tot 2030), die gefinancierd kan worden uit het transitiefonds.

Observatie

Zoals ook vermeld in hoofdstuk 2, biedt het Transitiefonds veel kansen voor biodiversiteit, maar zijn er ook nog veel onzekerheden. Het is nog niet bekend hoe de 24,3 miljard euro uit het fonds zal worden verdeeld. In ons basispakket proberen we richting te geven aan deze keuzes vanuit het perspectief van biodiversiteit. Dat doen we onder andere met behulp van de budgettaire tabel uit het coalitieakkoord.

Disclaimer Transitiefonds

Dit rapport behandelt maatregelen die bekostigd moeten worden, waarbij onder andere financiering uit het Transitiefonds wordt genoemd. Het verkrijgen van financiering uit het Transitiefonds is afhankelijk van specifieke voorwaarden en criteria. Het is belangrijk op te merken dat de bedragen van de maatregelen in dit rapport indicatief zijn. Maatregelpakketten die gefinancierd worden door het Transitiefonds dienen opgenomen te zijn in de provinciale gebiedsprogramma's. Deze gebiedsprogramma's worden beoordeeld en al dan niet goedgekeurd door het ministerie van LNV. Vervolgens dienen provincies zelf per maatregelpakket een aanvraag in voor een rijksbijdrage, ook bij het ministerie van LNV.

4.6.1 MAATSCHAPPELIJKE OPBRENGSTEN BIODIVERSITEITSBELEID

In dit IBO brengen we, voor zover mogelijk, kosten in beeld die gemoeid zijn met het nemen van maatregelen ten behoeve van biodiversiteit. In met name de pakketten '*budgetneutraal*' en '*normeren en beprijzen*' begroten we daarnaast ook directe inkomsten uit heffingen. Investeren in biodiversiteit levert (op termijn) echter ook geld op. Het niet (voldoende) nemen van maatregelen voor de biodiversiteit kost ook geld. Deze zijn niet eenduidig te koppelen aan de concretere maatregelen uit onze pakketten, maar deze notie is wel van belang. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.2.

4.7 ANALYSE HECTARES

De maatregelpakketten bevatten maatregelen voor de ontwikkeling van nieuw areaal natuur en natuurinclusief agrarisch gebied. In deze paragraaf zetten we op een rij hoeveel hectares er per pakket worden ontwikkeld, en hoe dit zich verhoudt tot de doelstellingen in het NPLG voor VHR doelbereik. Ook hier geldt de disclaimer dat de pakketten ook 'nader uit te werken' maatregelen bevatten waarmee mogelijk ook hectares worden gerealiseerd (zoals agrarisch gebied en in en om de stad).

Duiding hectare-opgave natuur/bos en natuurinclusief agrarisch gebied

Diverse maatregelen in onze beleidsopties hebben een ruimtelijke consequentie in de vorm van extra hectares natuur en natuurinclusief agrarisch gebied. Om deze in een goed perspectief te kunnen plaatsen geven we hier een korte schets van de belangrijkste bestaande (en gerealiseerde) doelen en ambities en de voor doelbereik benodigde resterende opgave.

In dat verband is de inschatting (landelijk, per provincie en per natuurtype) relevant die Wageningen University Research (WUR) en Sovon Vogelonderzoek hebben gemaakt van de te verwachten aantallen hectares van verschillende natuurtypen die nodig zijn voor een 100% goede staat van instandhouding.⁹⁶ Deze analyse is gedaan voor zowel natuur (inclusief bos) als natuurinclusief agrarisch gebied. In deze analyse is ervoor gekozen om uit te gaan van een maximale functiecombinatie van natuurdoelen met ander, met name agrarisch landgebruik. Relevant is daarnaast dat de analyse uitgaat van de huidige milieu- en ruimtelijke condities. Naarmate die -bijvoorbeeld als gevolg van de stikstofaanpak- verbeteren, zal de natuurkwaliteit per hectare ook toenemen en zul je op de langere termijn wat minder extra hectares nodig hebben voor doelbereik. Natuurherstelmaatregelen en areaaluitbreiding zijn daarmee niet volledig inwisselbaar, maar hebben wel wederzijds invloed.

Natuur en bos

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is een ecologisch netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden. Natura 2000-gebieden op land maken veelal ook deel uit van het NNN. Rijk en provincies hebben in het Natuurpact (2013) afgesproken dat provincies in dit kader minimaal 80.000 ha extra natuur realiseren tot en met 2027. Op 1 januari 2022 bedroeg de restantopgave nog circa 34.000 ha, aangevuld met 6.000 hectare eigen ambities van provincies. Na afronding zal het totale Natuurnetwerk Nederland ongeveer 737.000 ha bedragen.

In 2020 hebben Rijk en provincies gezamenlijk de landelijke Bossenstrategie gepresenteerd. Onderdeel van deze strategie is de ambitie om het areaal bos in Nederland met 10% te doen toenemen. Dit betekent een opgave van circa 37.000 ha nieuw bos, waarvan 3.000 ha compensatie voor eerder gekapt bos, 15.000 ha binnen het nog te realiseren NNN en de resterende (nog niet gefinancierde) 19.000 ha buiten het NNN. De uitwerking en uitvoering hiervan is recent gestart; de eerste kwantitatieve rapportage wordt in het najaar van 2023 verwacht.

NPLG-doelen en hectareanalyse WUR/SOVON – natuur

In het Ontwikkeldocument van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is voor natuur als overkoepelende doelstelling opgenomen om voor 2030 30% van het gat naar een gunstige staat van instandhouding van de natuur te overbruggen.

Voor natuur en bos komt de WUR/SOVON-analyse uit op minimaal 105.000 ha extra voor een 100% staat van instandhouding.⁹⁷ Vertaald naar het 30%-doel uit het NPLG betekent dit een opgave van minimaal 31.500 ha in 2030.

Mogelijk kan hiermee de indruk ontstaan dat de doelstelling voor 2030 alleen al met het afmaken van het geplande NNN zou kunnen worden bereikt. Dat is niet het geval. Allereerst doordat de natuurtypologie van het NNN niet één op één aansluit bij de VHR-systematiek. Daarnaast zijn er belangrijke verschillen tussen enerzijds de landelijke hectare-optelling en anderzijds het provinciale beeld en de verdeling per natuurtype.

Natuurinclusief agrarisch gebied

Voor wat betreft natuurinclusief gebruik van agrarisch gebied is de afgelopen jaren een gestage toename zichtbaar. Zo bedraagt het aantal hectares waarop agrarisch natuur-en

⁹⁶ [Kamerbrief over hectareanalyse natuuropgave NPLG | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁹⁷ Van deze 105.000 ha is in ieder geval 70.000 ha nieuw natuurareaal en kan (onder voorwaarden) maximaal 35.000 worden gerealiseerd door omvorming van het ene naar het andere natuurtype en door kwaliteitsverbetering. Van de 105.000 ha bestaat circa 16.000 ha uit hectares bos ten behoeve van de VHR-doelen.

landschapsbeheer plaatsvindt ruim 100.000 hectare, werkt een toenemend aantal boeren natuurinclusief en is circa 80.000 hectare in gebruik voor biologische landbouw.⁹⁸ In het kader van de benodigde transitie van de landbouw zijn er diverse voornemens en ambities. Zo is in het NPLG de ambitie van het aanvalsplan landschap om 10% van het landelijk gebied (circa 223.000 ha) te laten bestaan uit groen-blaue dooradering in 2050 als richtinggevend doel opgenomen. Om bij te dragen aan een effectiever weidevogelbeleid is daarnaast de ambitie uit het aanvalsplan grutto in beeld: 35 gebieden van ongeveer 1000 ha. Ten aanzien van biologische landbouw heeft het kabinet als doel gesteld in 2030 minimaal 15% van het landbouwareaal te laten bestaan uit biologische landbouw: 270.000 ha.

NPLG-doelen en hectareanalyse WUR/SOVON – natuurinclusief agrarisch gebied

Ten aanzien van natuurinclusief agrarisch gebied komt de inschatting van benodigd areaal voor 100% gunstige staat van instandhouding in de WUR/SOVON-analyse uit op circa 700.000 ha (ongeveer 40% van het totale landbouwareaal). Circa 100.000 ha hiervan is al in gebruik als agrarisch natuurbeheer. Daarmee resteert een ingeschat nieuw areaal van 600.000 ha.

Als we het NPLG-doel van 30% in 2030 toepassen op dit areaal, komen we uit op circa 280.000 ha (30% van 600.000 ha + de huidige 100.000) natuurinclusief agrarisch gebied in 2030.

4.7.1 NATUUR

Tabel 6 bevat een vergelijking van de doelstellingen en ambities op gebied van natuurareaal en de hectares nieuwe natuur en natuur inclusief agrarisch gebied in de verschillende pakketten. Voor natuur bevat het basispakket in ieder geval 67.000 hectare natuur (afhankelijk van de invulling van de bufferzones beekdalherstel). Met het basispakket wordt dus een flink deel van de totale in 2030 benodigde hectares natuur voor VHR-doelbereik worden bereikt, uitgaande van de WUR/SOVON analyse (105.000 ha, waarvan 70.000 nieuwe natuur). Het basispakket gaat uit van een groter aantal hectare dan in het NPLG is afgesproken (30% van 105.000 = 31.500 ha). Aanvullende hectares zijn nodig om bestaande natuur te versterken (verbindingen), en voor de invulling van andere doelen in het NPLG (zoals de bossenstrategie), die bijdragen aan natuur- en klimaatdoelen. Het uitbreiden van het natuurareaal loopt in de periode tot en met 2030 wel op tegen praktische obstakels. De belangrijkste zijn de uitvoeringscapaciteit, het vinden van geschikte gebieden om te ontwikkelen en de beschikbaarheid van vrijwillig te verwerven gronden.

4.7.2 AGRARISCH GEBIED

Voor agrarisch gebied bevatten de pakketten maatregelen voor groen-blaue dooradering, agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten. Tabel 6 bevat eveneens de doelstellingen en hectares die zijn opgenomen in de pakketten. Uitgaande van de hectares van de WUR/SOVON analyse (bovenstaande tekstbox) zou 700.000 ha natuurinclusief agrarisch gebied nodig zijn voor VHR doelbereik. In het NPLG is de doelstelling opgenomen om in 2030 30% van de resterende opgave te realiseren. Dit zou neerkomen op 180.000 ha (met de al gerealiseerde 100.000 ha is het totaal dan 280.000 ha).

⁹⁸ Strikt genomen stelt de EU-verordening over biologische landbouw geen eisen ten aanzien van natuurinclusiviteit. In de praktijk werken veel biologische boeren ook (deels) natuurinclusief. Daarnaast heeft biologische landbouw in vergelijking met gangbare landbouw een aantoonbaar positief effecten op biodiversiteit. Zie ook paragraaf 3.6.

In het basispakket wordt deze opgave slechts voor een klein deel ingevuld (35.000 ha weidevogelbeheer, 14.000 – 42.000 ha groen-blauwe dooradering, een deel van 16.000 ha bufferzones beekdalherstel). De belangrijkste reden hiervoor is dat in het basispakket voor het grootste deel uit wordt gegaan van bestaande kaders. Voor agrarisch natuurbeheer en groen-blauwe dooradering moeten echter keuzes worden gemaakt over de financiering van structureel beheer. De aanvullende pakketten geven hier invulling aan. In het pakket normeren en beprijzen wordt de doelstelling uit het aanvalsplan landschap voor 5% groen-blauwe dooradering in 2030 ingevuld (er resteert nog 83.887 ha). In het 'natuur voorop' pakket wordt de doelstelling uit het NPLG voor natuurinclusief agrarisch gebied ingevuld (180.000 ha groen-blauwe dooradering en agrarisch natuurbeheer).

Tabel 6 Samenvattende tabel hectares natuur en natuurinclusief agrarisch gebied.

	DOELSTELLINGEN EN AMBITIES (HA)	PAKETTEN
NATUUR	<p>Natuur netwerk Nederland:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling van minimaal 80.000 ha in 2027. • De resterende opgave bedraagt 40.000 ha (34.000 ha rijksopgave, 6.000 ha eigen ambities van provincies) 	<ul style="list-style-type: none"> • In het basispakket wordt ervanuit gegaan dat het NNN tijdig wordt afgerond. Waar nodig moeten provincies ondersteund worden om dit te realiseren (40.000 ha). • In aanvulling van het NNN wordt 23.000 ha nieuwe natuur aangelegd. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan invullen van de bossenstrategie en verbindingen tussen gebieden. • Daarboven 16.000 ha bufferzones voor beekdalherstel. Een deel hiervan is agrarisch natuurbeheer, en een deel natuur. • In totaal bevat het basispakket in ieder geval 67.000 ha nieuwe natuur voor 2030. • Aanvullende pakketten bevatten geen aanvullende ha opgaven natuur. Wel aanvullende maatregelen in het beschermingsregime, sturing vanuit het Rijk, en in het 'natuur voorop' pakket 40.000 ha bufferzones beekdalherstel. • In het budgetneutrale pakket kan minder natuur worden aangelegd, doordat geen structureel geld beschikbaar is voor beheer.
	<p>Bossenstrategie 2030</p> <ul style="list-style-type: none"> • (10% bos 37.400 ha). • 15.000 ha wordt gerealiseerd binnen het NNN • 19.000 buiten NNN (nog niet ingevuld) • 3.400 ha compensatieopgave 	
	<p>Inschatting <u>benodigd extra areaal t.b.v. VHR-doelbereik</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 105.000 ha, waarvan 16.500 ha bos (WUR/SOVON) • Minimaal 70.000 ha nieuwe natuur, de rest kan worden ingevuld in bestaande gebieden. 	
	<p>NPLG doelstelling – NPLG-doel 2030: 30% van 105.000 (WUR/SOVON) = 31.500 ha</p>	
NATUURINCLUSIEF AGARARISCH GEBIED	<p>Inschatting benodigd extra areaal t.b.v. VHR-doelbereik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 700.000 ha (=39% van het totale landbouwareaal) (WUR/SOVON-analyse) • Hiervan is 100.000 ha reeds ingevuld. 	<p>Basispakket:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 mld uit het transitiefonds voor de aanleg van groen-blaue dooradering (14.000 – 42.000 ha). Afhankelijk van keuzes over langjarig beheer. • Financiering van beheer weidevogels uit het transitiefonds (35.000 ha agrarisch natuurbeheer). • Een deel van de 16.000 ha bufferzones voor beekdalherstel. <p>Normeren en beprijzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het Rijk legt norm op aan provincies, waterschappen en gemeenten voor het realiseren van een percentage GBDA. Hiermee kan de doelstelling voor 2030 van 83.887 ha nieuwe groen-blaue dooradering bereikt worden <p>Sturende Rijksoverheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • 175.000 ha ecosysteemdiensten. Dit leidt tot duurzame praktijken op een bredere schaal, maar valt niet onder agrarisch beheerde natuur, daar is meer voor nodig). <p>Natuur voorop</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het pakket 'natuur voorop' wordt structureel financiering beschikbaar gesteld voor beheer van landschapsdiensten (in aanvulling op het basispakket). 145.000 ha boven het basispakket. <p>Budgetneutraal</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het budgetneutraal pakket worden in vergelijking met het basispakket minder ha agrarisch natuurbeheer ontwikkeld omdat de aanpak weidevogels niet wordt meegenomen.
	<p>NPLG-doel 2030:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30% van 600.00 (restopgave) = 180.000 ha + beheer bestaande 100.000 ha = 280.000 ha in beheer in 2030 	
	<p>Ambitie 10% groen-blaue dooradering (Aanvalsplan landschap)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 223.700 ha in 2050, waarvan 50% in 2030. Resterende opgave voor 2030: 83.887. 	
	<p>Beheer weidevogels:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 35.000 ha extra weidevogelgebied 	

4.8 EXPERTBEOORDELING DOELBEREIK

De maatregelen in de vijf pakketten moeten bijdragen aan het invullen van biodiversiteitsdoelstellingen. Binnen de doorlooptijd van het IBO was het niet mogelijk om een kwantitatieve doorrekening te maken van de pakketten. Om toch duiding te geven aan het verwachte doelbereik van de verschillende pakketten, is onder begeleiding van de WUR een *expert judgement* uitgevoerd, gebruik makend van een Bayesiaans netwerk (Bayesian belief network, BBN) dat gebaseerd is op het oordeel van experts. In de onderstaande tekstbox is de aanpak nader toegelicht. De rapportage van de WUR over de aanpak en uitkomsten van deze sessies is opgenomen in BIJLAGE G.

Aanpak 'expert judgement'

Vanwege de beperkte tijdsduur van dit project behoorde een volledig kwantitatieve doorrekening van de effecten van maatregelpakketten, bijvoorbeeld aan de hand van modelexercities voor indicatoren als VHR doelbereik, KRW doelbereik en CO₂-reductie, niet tot de mogelijkheden. In plaats daarvan is middels expertoordeel een inschatting gemaakt van de effecten van de maatregelpakketten. Voor het inschatten van het effect van elk maatregelpakket is gebruik gemaakt van een Bayesiaans netwerk (*Bayesian belief network*, BBN) dat gebaseerd is op het oordeel van de experts.

Bayesiaanse netwerken zijn modellen die eruit zien als netwerken en rekenen op basis van waarschijnlijkheidsfuncties. Zo'n netwerk bestaat uit de onderdelen van een natuurlijk en/of maatschappelijk systeem en de relaties daartussen. Gewichten aan deze relaties worden toegekend op basis van de kansen dat de relaties in werkelijkheid voorkomen. Dit kan worden gedaan op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve, al dan niet onzekere of incomplete data. De uitkomst van een Bayesiaans netwerk is de waarschijnlijkheid dat een bepaalde gebeurtenis optreedt. Een dergelijk model is snel en eenvoudig visueel op te zetten en te gebruiken, ook door mensen zonder al te veel modelleerervaring. Daarom zijn Bayesiaanse netwerken heel geschikt om perspectieven vanuit diverse disciplines of betrokkenen te leren begrijpen (Cormont et al., 2022; Ding, 2010; Penk et al., 2022).

Er zijn twee manieren om een BBN op te bouwen. Wanneer men van tevoren de causale relaties tussen de elementen van het te modelleren systeem in beeld heeft, kan de BBN opgezet worden volgens deze gedachte. Wanneer men over het algemeen geen weet heeft van de precieze relaties tussen de elementen van het systeem, maar deze wel denkt te kennen voor enkele situaties, dan kan de BBN opgezet worden aan de hand van een training op basis van deze situaties.

^a WUR (2023). *Methodiek formaliseren expertoordeel maatregelpakketten ten gunste van biodiversiteitsdoelstellingen* – zie BIJLAGE G

4.8.1 DOELSTELLINGEN

Aan de hand van de *expert judgement* is gereflecteerd op de effectiviteit van de pakketten. Zoals eerder in het rapport ook al is geconstateerd is er niet één eenvoudig meetbare uitkomstmaat om verbetering in biodiversiteit te meten. Ten behoeve van dit IBO is naar een aantal biodiversiteitdoelstellingen gekeken tijdens de expertsessies:

- VHR-doelbereik
- Biodiversiteitsbehoud en -herstel
- Specifieke (aanpalende) doelstellingen (KRM, KRW, klimaat, stikstof)
- Doelbereik op resultaten in beleidskader (beschermde natuur, herstel buiten natura 2000, landbouw).

Daarnaast zijn de pakketten op de volgende criteria beoordeeld:

- Juridische haalbaarheid
- Praktische uitvoerbaarheid
- Doelmatigheid en doeltreffendheid
- Maatschappelijke kosten en baten
- Maatschappelijk draagvlak

4.8.2 BEVINDINGEN DOELBEREIK

Doelbereik is het grootst in 'natuur voorop' pakket. Gezien het ingrijpende karakter van de maatregelen zal uitvoerbaarheid niet eenvoudig zijn. Aangezien dit pakket voor alle thema's de meest vergaande maatregelen bevat, is het niet verrassend dat dit pakket ook het hoogst scoort op doelbereik (VHR, biodiversiteits-behoud en -herstel, KRW, KRM). In dit pakket is de kans het grootst dat de doelen worden ingevuld. Het is echter ook het pakket waarvan wordt beoordeeld dat de kans op maatschappelijk draagvlak het kleinst is.

Het basispakket heeft een relatief lage kans om biodiversiteitherstel te bereiken. Dit pakket dient mede als basis voor de aanvullende pakketten. Zowel het budgetneutrale pakket als het basispakket hebben in de beoordeling een kleinere kans om doelen te behalen. Aangezien dit de pakketten zijn met de minste maatregelen is dit niet verassend. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het basispakket ten grondslag ligt aan de aanvullende pakketten. Het basispakket is grotendeel gericht op het prioriteren en uitvoeren van het lopend beleid, en is de onderlegger voor de aanvullende pakketten. Aanvullende keuzes en middelen uit de andere pakketten vergroten de kans op doelbereik.

Er is een wisselwerking tussen uitvoerbaarheid en doelbereik. De pakketten die de grootste kans hebben om uitvoerbaar te zijn (praktische uitvoerbaarheid, juridische haalbaarheid, maatschappelijk draagvlak) zijn het basispakket en het budget neutraal pakket. Dit zijn de pakketten waar de maatregelen het meest aansluiten bij het huidig beleid. Zoals hierboven al vermeld is de kans op doelbereik in deze pakketten het kleinst. De pakketten met aanvullende maatregelen (die beter scoren op doelbereik) scoren echter juist lager op uitvoerbaarheid. In de discussie vonden experts dat alle pakketten ambitieus waren in de tijd. Er werd gewezen op de tijd die het kost om stikstofbeleid te ontwikkelen. De vraag is in hoeverre maatregelen al in de periode tot 2030 kunnen worden ingevoerd.

5. Conclusies en reflectie

5.1 HOOFDCONCLUSIES

Het gaat niet goed met de biodiversiteit, in Nederland, Europa en in de wereld. De nationale, Europese en mondiale doelen van de afgelopen decennia hebben tot nu toe te weinig resultaten opgeleverd. Daarom zijn recent nieuwe doelen opgesteld met een verhoging en versnelling van de ambities en concretere en afrekenbaardere doelen. Tegelijkertijd blijft ook de invulling van de reeds bestaande verplichtingen een stevige opgave. Nederland ligt niet op koers om een aantal belangrijke doelstellingen en ambities in de periode tot en met 2030 te realiseren.

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit laat zien langs welke wegen de rijksoverheid kan inzetten op het versterken van de biodiversiteit en welke extra impulsen daarbij kunnen helpen. Het uitvoeren van de geïdentificeerde maatregelen zal niet leiden tot een volledig doelbereik in 2030; de opgave, bijvoorbeeld in extra hectares, is simpelweg te groot om in de resterende zeven jaar praktisch uitgevoerd te krijgen. Toch is er handelingsperspectief, op zowel de korte als de langere termijn, om de benodigde kentering in te zetten richting een stijgende lijn.

Dit IBO bevestigt dat er op hoofdlijnen brede (en met kennis onderbouwde) overeenstemming is over wat er moet gebeuren: meer ruimte voor natuur en natuurinclusief areaal, het verkleinen van de invloed van drukfactoren en het (daardoor) verbeteren van milieu- en ruimtelijke condities, waar nodig extra inzet op specifieke soorten en habitats en inzet op een natuurinclusieve samenleving.

Wij constateren dat voor de korte termijn (2030) geld en plannen en ideeën geen grote belemmeringen vormen, getuige bijvoorbeeld het NPLG en het Transitiefonds van ruim 24 miljard euro. Het basispakket in dit IBO geeft hier richting aan en vult het bestaande beleid aan met extra impulsen, zoals de aanleg van ecologische verbindingen.

Voor de korte termijn is onze boodschap: ga aan de slag! Hoe langer je wacht, hoe moeilijker het wordt. En ook: hoe minder bewegingsvrijheid voor de invulling van het beleid, omdat bijvoorbeeld de druk vanuit de Europese Commissie en rechtelijke uitspraken zal toenemen.

Voldoende organisatiekracht is hierbij de belangrijkste en meest kritische succesfactor. Dat vereist niet alleen personele capaciteit, maar ook strakkere en eenduidigere aansturing op de uitvoering, waar nodig door het tijdig maken van duidelijke politiek-bestuurlijke keuzes. In dit verband zijn de gebiedsprocessen van het NPLG een spannende uitdaging. De wens om te komen tot breed gedragen gebiedsprogramma's is begrijpelijk, maar staat op gespannen voet met de noodzaak om snel te beginnen met het uitvoeren van maatregelen.

Handelingsperspectief voor de langere termijn is er ook. Het is wenselijk om de langetermijndoelstellingen voor het natuurbeleid op hoofdlijnen alvast in te vullen en daarbij mijlpalen voor 2030, 2040 en 2050 te benoemen. De Agenda Natuurinclusief 2.0 en het Nationaal biodiversiteitsstrategie en -actieplan (NBSAP) kunnen hiervoor nuttige handvatten bieden.

De combinatie van snelle uitvoering van maatregelen die 'op de plank liggen' enerzijds en het bieden van een geloofwaardig perspectief op doelbereik op de langere termijn biedt tevens kansen om bijvoorbeeld binnen de Europese Unie het gesprek te voeren over de wijze waarop de natuurdoelen zijn ingevuld en uitgewerkt, gelet op onder andere klimaatverandering. Op dit

moment is zo'n gesprek weinig kansrijk, gelet op de staat van de natuur en de mate van doelbereik in Nederland.

Scenariodoelen in relatie tot doelbereik

De drie doelen uit de EU Biodiversiteitstrategie die we in een scenario-analyse nader onder de loep hebben genomen (zie hoofdstuk 3) onderstrepen enerzijds hoe groot de opgave nog is en laten anderzijds zien dat er handelingsperspectief is op het zetten van stappen in de goede richting. Ook hiervoor geldt: snel beginnen helpt.

Ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen over de natuurherstelverordening is het raadzaam snel werk te maken van natuurherstel. Hoe beter de staat van de natuur, des te minder ingrijpend de (economische en maatschappelijke) gevolgen van een verslechteringsverbod zullen zijn.

De doelstelling over het percentage (strikt) beschermde natuur is vooralsnog niet verankerd in EU-wetgeving, maar via een proces van onderop ('pledge and review'). Mocht dit een verplichting worden, dan moet Nederland in elk scenario nog veel actie ondernemen. Verder concluderen we dat in ieder geval op de Waddenzee ruimte en potentie is voor het aanwijzen van een strikt beschermd gebied.

De doelstelling 25% biologische landbouw in 2030 heeft vooralsnog alleen de status van een ambitie. Het Nederlandse actieplan richt zich op 15% in 2030. Hier liggen kansen voor Nederland om een perspectief te schetsen voor de transitie van de landbouw, waarin de doelstelling voor biologische landbouw is ingebed in een breder pakket aan maatregelen, met betrekking tot onder andere natuurinclusieve landbouw, groen-blauwe dooradering en het verminderen van de landbouw als drukfactor voor de natuur.

Te land en ter zee

Natuur beperkt zich uiteraard niet tot land. Ook mariene natuur is van groot belang voor onze biodiversiteit. Veel van onze bevindingen gelden zowel voor zee als land. Denk hierbij aan het verminderen van externe drukfactoren, het (daardoor) verbeteren van milieu- en ruimtelijke condities, het vergroten en verbinden van natuurareaal en waar nodig inzet op specifiek soorten. Daarnaast hebben we in de beleidsopties maatregelen opgenomen die specifiek betrekking hebben op de zee, zoals het strikt beschermen van tien procent van de Waddenzee en de combinatie van windparken en beschermde natuurgebieden.

Natuurinclusieve samenleving

De ingezette verbreding van het natuurbeleid van een aanpak die vooral was gericht op beschermde gebieden naar een strategie waarin daarnaast een transitie naar een natuurinclusieve samenleving wordt beoogd, is volgens ons kansrijk in het perspectief van de brede biodiversiteitsdoelen die worden beoogd. Dit sluit aan bij onder andere het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI)⁹⁹ en (het natuurinclusieve scenario uit) de Natuurverkenning 2050 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).¹⁰⁰

Daarbij past wel de kanttekening dat veel beleid in dit 'natuurinclusieve spoor' nog in de kinderschoenen staat en nader moet worden uitgewerkt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanleg en beheer van groen in en om de stad, het versterken van biodiversiteit van wegbermen en andere onderdelen van de openbare ruimte en het vergroenen van publieke en private financiële stromen. De Agenda Natuurinclusief 2.0, die naar verwachting eind 2023 verschijnt, kan een goed instrument zijn om hiermee een betekenisvolle start te maken. Het is goed om te beseffen dat

⁹⁹ [Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen \(rli.nl\)](#).

¹⁰⁰ [Hoe kan de Nederlandse natuur eruitzien in 2050? | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#). Uit het scenario natuurinclusief blijkt dat dat iets minder scoort op VHR-doelbereik dan het scenario Hoger doelbereik, dat primair gericht is op Natura 2000 en VHR. Op biodiversiteit in bredere zin scoort het natuurinclusieve scenario echter hoger dan het scenario hoger doelbereik.

inzet op natuurinclusiviteit een bijdrage vraagt van alle maatschappelijke en economische domeinen.

Budgettaire componenten

De financiële gevolgen van de beleidspakketten zijn op hoofdlijnen zo goed mogelijk geraamd op basis van de laatste ambtelijke inzichten en die van experts. Deze geven inzicht in de consequenties voor de rijksbegroting en dienen als handvat voor politieke besluitvorming. Dat neemt niet weg dat er kanttekeningen te plaatsen zijn bij de gepresenteerde cijfers. Allereerst levert investeren in biodiversiteit, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, niet alleen kosten op, maar ook baten. Daarbij geldt veelal: 'de kosten gaan voor de baat uit'; je moet vaak eerst investeren in natuur en biodiversiteit, voordat je daarvan de (maatschappelijke en financiële) baten kunt plukken. Feit is ook hier: hoe langer je wacht met investeren, hoe hoger de rekening zal oplopen. Daarnaast is de notie van belang dat op de korte termijn (tot en met 2030/2035) aanzienlijke middelen beschikbaar zijn, vooral via het Transitiefonds, maar dat dit wel incidentele middelen zijn. Voor het versterken van biodiversiteit zijn ook na 2030/2035 structurele middelen nodig, bijvoorbeeld voor het adequaat beheren van natuurgebieden, landschapselementen (groen-blauwe dooradering), agrarisch natuurbeheer en groen in en om de stad. Het is daarom wenselijk om deze opgave goed in beeld te krijgen en hierover tijdig besluiten te nemen. Ten slotte geldt dat het financiële overzicht met de verwachte gevolgen voor de rijksbegroting niet compleet is. We hebben alleen de maatregelen meegenomen die we concreet konden moneteriseren. Zo ontbreken de naar verwachting aanzienlijke kosten van aanleg en beheer van groen in en om de stad, omdat wij deze als verkenning hebben geformuleerd. Uiteraard is het een (politieke) keuze waar de rekening van investeren in biodiversiteit wordt neergelegd. Niet alle kosten hoeven voor rekening van de overheid te komen. In het budgetneutrale pakket en in het pakket 'normeren en beprijzen' voeren we een aantal heffingen op verwachte inkomsten voor de rijksbegroting. De rekening wordt hiermee deels door burgers en bedrijven opgebracht.

5.2 REFLECTIE

In deze afsluitende paragraaf reflecteren we op de uitkomsten van het IBO. Hierbij nemen we ook aspecten mee die ons zijn opgevallen in ons onderzoek maar die niet, of slechts beperkt konden terugkomen in de scenario's en/of beleidsopties.

Communicatie en educatie rondom het belang van biodiversiteit is belangrijk.

Publieksonderzoek laat zien dat Nederlanders natuur en biodiversiteit belangrijk vinden en zich hierbij betrokken voelen.¹⁰¹ Duizenden vrijwilligers zijn actief bezig met landschapsonderhoud en de monitoring van natuur. Tegelijkertijd wordt het natuurbeleid vaak ervaren als complex en (te) sterk gejuridificeerd en wordt biodiversiteit in de besluitvorming niet altijd volledig meegenomen. Door nu stappen te zetten richting biodiversiteitsherstel ontstaat op de langere termijn mogelijk de ruimte voor een wat meer ontspannen natuurbeleid gericht op een basiskwaliteit natuur, dat meer aansluit bij de waarde die Nederlanders aan de natuur hechten en het gevoel dat zij hierbij hebben. Er zijn tal van initiatieven die het belang van natuur en biodiversiteit (ook voor mensen) bij een breder publiek onder de aandacht brengen¹⁰². Wij denken dat het belangrijk is dat de rijksoverheid hier met herkenbaar natuurbeleid goed bij aansluit.

Biodiversiteitsbeleid is daarnaast gebaat bij een goed samenspel van **meer landelijke sturing én een gebiedsgerichte aanpak**. In dit IBO zijn veel maatregelen in beeld gebracht die een

¹⁰¹ Draagvlak voor natuur en natuurbeleid, 2021 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)

¹⁰² Denk hierbij aan natuur-en milieucommunicatie op lokaal niveau, een initiatief zoals NatuurWijs - De natuur als klaslokaal en de recente publiekscampagnes van het Deltaprogramma Biodiversiteitsherstel: Wat is biodiversiteit? | Maak grijs groener

actievere rol vragen van de rijksoverheid. Zeker in de beleids optie 'Sturende rijksoverheid' (her)neemt de rijksoverheid een sterkere rol dan op dit moment, in iedere geval ten aanzien van ruimtelijke sturing. Echter: de opgaven verschillen sterk per gebied. Gebiedsgericht maatwerk blijft dus geboden. Een goede samenhang van het beleid van de rijksoverheid en dat van provincies, gemeenten en waterschappen is geboden. Zie ook het RLI-advies 'Nederland Natuurinclusief' op dit punt. Het NPLG met integrale doelen voor natuur, klimaat en water onderstreept dit eveneens.

Voor het herstellen en versterken van biodiversiteit in Nederland zijn **scherpe keuzes over de verdeling van de ruimte** in Nederland noodzakelijk. Het kabinet heeft aangekondigd in 2024 een nieuwe Nota Ruimte op te stellen, voortbordurend op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Dit is een goede kans voor het Rijk om, onder andere met het uitgangspunt 'water en bodem sturend', duidelijk te maken welke ruimte voor natuur en natuurinclusieve landbouw nodig is, waarbij een integrale afweging met andere functies dient plaats te vinden. Dit vereist een visie van de rijksoverheid op de hiervoor benodigde ruimte, mede aan de hand van internationale verplichtingen en ambities op het gebied van biodiversiteitsbeleid. De recente verkenningen van het PBL kunnen hiervoor als inspiratie dienen.¹⁰³

Een bekende discussie die hieraan gerelateerd is, is die tussen het **scheiden of juist verweven van natuur en landbouw** (en andere functies). Bij scheiden kies je voor een strikte scheiding van beschermde natuurgebieden en andere functies, bij verweven probeer je alle functies juist zo goed mogelijk te combineren. We zagen al dat een beleid dat zich hoofdzakelijk beperkt tot beschermde gebieden niet voldoende zal zijn om de doelstellingen ten aanzien van biodiversiteit te halen. Inzet op natuurinclusiviteit in de hele samenleving is noodzakelijk; hetgeen een accent op het verweven van functies impliceert. Ook in de NOVI is deze keuze gemaakt. Bovendien noopt ook de grote druk op de ruimte voor tal van maatschappelijke functies (wonen, werken, energie, natuur, etc.) tot een benadering die zoveel als mogelijk multifunctioneel is. Bestaande initiatieven, zoals de Agenda Natuurinclusief en het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, laten zien dat hiervoor kansen aanwezig zijn.

Aan die benadering van multifunctioneel ruimtegebruik zitten ook grenzen. Niet alle functies laten zich met biodiversiteit verenigen; soms is het kiezen voor welke functies je toestaat noodzakelijk. In de praktijk zal daarom een **combinatie nodig zijn van beschermde natuurgebieden en natuurinclusief gebied daarbuiten**. Daarbinnen vallen nog veel keuzes te maken. Hierbij geldt als vuistregel: hoe beperkter je areaal beschermd gebied, hoe groter het benodigde natuurinclusieve areaal daarbuiten.

Het benutten van **samenhang van biodiversiteit met andere beleidsopgaven**, zoals klimaat, water, ruimtelijke ordening is kansrijk. Neem klimaatverandering: natuur draagt zowel bij aan het beperken van klimaatverandering (onder andere door bosaanleg) als aan het in goede banen leiden van klimaatveranderingen (klimaatbuffers, meer ruimte voor de rivier, voorkomen hittestress in steden, etc.).

Tijdens het IBO is gewezen op de noodzaak om de **ecologische voetafdruk van Nederland in de wereld te beperken**. Dit is, zoals vermeld in hoofdstuk 2, een van de twee lange termijndoelstellingen van het biodiversiteitsbeleid (naast volledig VHR-doelbereik) richting 2050. We hebben in de diverse beleidsopgaven maatregelen opgenomen die een gunstig effect zullen

¹⁰³ Natuurverkenning 2050. [Natuurinclusieve inrichting Nederland kan belangrijke bijdrage leveren aan duurzaamheidsopgaven | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#) en Ruimtelijke verkenning 2023 [Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#).

hebben op deze doelstelling, zoals de invoering van een vleestaks. We hebben de beleidsopties echter niet op dit aspect doorgerekend.

Er is in Nederland van oudsher veel **kennis** aanwezig op het gebied van natuur en biodiversiteit. Mede dankzij duizenden vrijwilligers heeft ons land bovendien een goede basisstructuur voor de **monitoring** van plant- en diersoorten. Desalniettemin vragen maatschappelijke ontwikkelingen, de verbreding van het natuurbeleid naar natuurinclusiviteit en nieuw beleid, zoals onderdelen van de concept natuurherstelverordening, om een intensivering op het gebied van kennis en monitoring.

We memoreerden eerder in dit rapport aan de vaststelling van het PBL dat een betere **vertaling van Europese en internationale doelen naar nationaal (en regionaal) beleid** wenselijk is. Nederland stelt op dit moment het NBSAP op in het kader van de CBD en zal, wanneer de EU natuurherstelverordening van kracht wordt, een nationaal natuurherstelplan moeten opstellen. Dit biedt kansen voor de beoogde verankering van Europese en internationale doelstellingen op het gebied van biodiversiteit.

6. Bronnen

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Arcadis. (2021). Beleidsdoorlichting Natuur en biodiversiteit 2015-2019. Doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 12 van de begroting van het ministerie van LNV. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Arcadis. (2023). QuickScan Impact EU-Verordening Natuurherstel. Verkennend onderzoek naar de impact van de EU-Verordening Natuurherstel op Nederland. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Bastmeijer, C. J., de Bruin, M. K., & Verschuuren, J. M. (2007). Internationaal natuurbeschermingsrecht: inspiratie voor de nationale wetgever? Een onderzoek naar de verhouding tussen natuurbeschermingsverdragen en de Flora en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet. Centrum voor wetgevingsvraagstukken UvT.

Breman B.C., Nieuwenhuizen, W., Dirx, G.H.P., Pouwels, R., Knecht, B. de, Wit, E. de, Roelofsen, H.D., Hinsberg, A. van, Egmond, P.M. van, Maas, G.J. (2022). Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 136. Wageningen University Research en Planbureau voor de Leefomgeving.

Centraal bureau voor de statistiek. (2023). Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2023.

CBS, PBL, RIVM, WUR (2017). Wat is biodiversiteit? (indicator 1083, versie 04 , 1 juni 2017). www.clo.nl.

CBS, PBL, RIVM, WUR. (2022). Draagvlak voor natuur en natuurbeleid, 2021 (indicator 1619, versie 02 , 21 november 2022). www.clo.nl.

CBS, PBL, RIVM, WUR (2023). Living Planet Index Nederland, 1990-2021 (indicator 1569, versie 08 , 29 maart 2023). www.clo.nl.

CBS, PBL, RIVM, WUR (2023). Biologische landbouw: arealen en veestapels, 2011-2022 (indicator 0011, versie 20 , 28 maart 2023). www.clo.nl.

Erisman, J. W., Strootman, B., Bastmeijer, K., Jongeneel, R., Poppe, K., van den Wittenboer, S., & van Dorp, M. (Ed.) (2021). Naar een ontspannen Nederland : hoe het oplossen van de stikstofproblematiek via een ruimtelijke benadering een hefboom kan zijn voor het aanpakken van andere grote opgaven en zo een nieuw perspectief kan opleveren voor het landelijk gebied.

Europese Commissie (2020). EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. De natuur terug in ons leven brengen.

Financiën. (2009). Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur. Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008-2009 nr.2.

Groenendijk, P. (2021). Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten. Wageningen Environmental Research.

Interdepartementale werkgroep ter Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). (2022). Beoordeling Verordening betreffende natuurherstel.

IPO en EZ. (2013). Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.

IPO en LNV (2022), Achtste Voortgangsrapportage Natuur. Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2021 en ontwikkelingen in 2022.

Johnson, J.A., Ruta, G., Baldos, U., Cervigni, R., Chonabayashi, S., Corong, E., Gavryliuk, O., Gerber, J., Hertel, T., Nootenboom, C., Polasky, S. (2021). The Economic Case for Nature: A Global Earth-Economy Model to Assess Development Policy Pathways. World Bank.

LNV. Kerncijfers. <https://www.staatvanlandbouwnatuureenvoedsel.nl/kerncijfers/>

LNV, IenW en BZK. (2022). Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Middeldorp, M., Berg, N. van den, Veldkamp, J., Wanrooij, L. van. (2023). Atlas 2023 voor gemeenten. Atlas research.

Migchels, G., Jonge, I. de, Bracke, M., Vellinga, T. Sukkel, W. (2023). Het perspectief van biologische landbouw. Effecten van het vergroten van het areaal biologische akkerbouw en melkveehouderij op klimaat, natuur en dierenwelzijn (Rapport 1417). Wageningen Livestock Research.

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving. (2020). Het akkoord voor de Noordzee.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2022). Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie. Een eerste reflectie op de implementatieopgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2023). Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050.

Pouwels, R., Henkens, R. (2020). Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland : Een analyse van de resterende opgave na 2027 voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle habitattypen en VHR-soorten.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2022). Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen.

Raad voor de leefomgeving van infrastructuur. (2023). Goed water goed geregeld.

Sanders, M., Bredenoord, H., Kok, M. en Oorschot, M. van. (2020). Nederlands natuurbeleid in internationale context. Voortgang realisatie natuur- en biodiversiteitsbeleid. Planbureau voor de Leefomgeving.

Tuck, S. L., Winqvist, C., Mota, F., Ahnström, J., Turnbull, L. A., & Bengtsson, J. (2014). Land-use intensity and the effects of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis. *The Journal of applied ecology*, 51(3), 746–755.

Taakopdracht

Inleiding

In de periode tot en met 2023/2024 vinden zowel op Europees als mondiaal niveau onderhandelingen en besluitvorming plaats over nieuwe en meer afrekenbare biodiversiteitsdoelen (zoals 30% beschermd gebied en 10% strikt beschermd gebied). Hoewel deze doelstellingen deels nog in beweging zijn, zullen deze van aanzienlijke betekenis zijn voor het Nederlandse natuurbeleid en ook effect hebben op andere beleidsdomeinen, zoals klimaat, waterkwaliteit en luchtkwaliteit. Doelen worden daarbij vaak op EU/mondiaal-niveau afgesproken en pas later vertaald naar een lager bestuurlijk niveau (provinciaal, nationaal of Europees). Deze gang van zaken maakt het voor departementen lastig om tijdens besluitvorming de haalbaarheid, bredere maatschappelijke impact en budgettaire consequenties in kaart te brengen. LNV heeft aan de Tweede Kamer daarom toegezegd te zullen zorgen voor een betere verankering van Europese en internationale verplichtingen in nationaal beleid, uitgevoerd in samenspraak met provincies en andere overheden. Naast deze relevante ontwikkelingen op Europees en mondiaal niveau, is ook het nationale natuurbeleid volop in beweging, onder andere als gevolg van de uitspraak van de Raad van State over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 en de hieruit voortvloeiende stikstofaanpak van het kabinet (via o.a. het NPLG en het Transitiefonds).

Doelstelling

Het doel van dit IBO is tweeledig. Ten eerste brengt het IBO, waar mogelijk en relevant, verschillende scenario's in kaart van de mogelijke uitkomsten van de onderhandelingen en besluitvorming over de nieuwe doelstellingen. Ten tweede moet het IBO resulteren in concrete en doelmatige beleidsopties voor de invulling van de verschillende scenario's. Daarbij worden in ieder geval ook de haalbaarheid en budgettaire gevolgen van de verschillende scenario's in kaart gebracht.

Opdracht aan de werkgroep

Gegeven de doelstelling van dit IBO zijn de volgende vragen aan de orde:

Scenario's

- Welke scenario's zijn er denkbaar wat betreft de hoogte en aard van de Europese en mondiale doelen (op zowel land als zee) die gevolgen gaan hebben voor Nederland? En wat zijn de gevolgen ervan voor Nederland qua doelen, afspraken en verplichtingen? Deze aanpak heeft alleen meerwaarde voor de onderdelen waarvan het ten tijde van het IBO nog onzeker is hoe deze zullen uitpakken.
- Met betrekking tot de reeds overeengekomen doelen, afspraken en verplichtingen wordt ingegaan op de vraag: Aan welke en wat voor soort (bindend/vrijblijvend) doelstellingen heeft Nederland zich reeds gecommitteerd (op zowel land als zee) en welke aanvullende doelstellingen verwachten we nog tot 2030? Hierbij wordt ook gereflecteerd op de link met de stikstofcrisis en het ontstaan daarvan.
- Op welke wijze kunnen deze doelen worden gerealiseerd? Wat zijn hierbij de beleidsopties, het instrumentarium en de daarmee gemoeide kosten? Zie ook specificering hieronder.

Concrete en doelmatige beleidsopties voor de meest waarschijnlijke scenario's

Wat zijn mogelijke beleidsopties voor een effectieve implementatie van de meest waarschijnlijke scenario's en reeds overeengekomen doelen (incl. een budgetneutrale variant of levert efficiencyvoordelen voor de biodiversiteit op). De werkgroep wordt verzocht voor wat betreft het budget te kijken naar koppelkansen met het stikstoffonds en mogelijk andere middelen. Ook inhoudelijk wordt de werkgroep verzocht te kijken naar mogelijke koppelkansen met andere problematieken, zoals bijv. klimaat, waterkwaliteit en luchtkwaliteit.

Daarbij gelden in ieder geval de volgende aandachtspunten:

- Maak hierbij gebruik van bestaande beleidsopties en onderzoeken zoals opgenomen in de 'QuickScan Europese Biodiversiteitsstrategie', 'Nederlands natuurbeleid in internationale context' en de Europese impactassessments bij wetsvoorstellen.
- Breng concrete randvoorwaarden in kaart waar de beleidsopties aan moeten voldoen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de beleidsopties rekening houden met de beschikbare budgetten, decentralisatie van het natuurbeleid, de mate van uitvoerbaarheid en de juridische grondslag.
- Wat is ervoor nodig om de verschillende doelstellingen in te vullen? Welke doelstellingen zijn uitvoerbaar binnen de huidige budgetten? En wat is hiervoor evt. aan beleidswijzigingen nodig? Welke doelstellingen zijn (deels) niet uitvoerbaar binnen de huidige budgetten? Zijn hier, naast aanvullende budgetten, beleidswijzigingen voor nodig? Specifiek worden de koppelkansen in relatie tot het stikstoffonds onderzocht.

Grondslag

De volgende uitgaven zijn de grondslag: de budgetten op de beleidsartikelen 21, 22 en 23 van de LNV-begroting (ca. 1 mld struc.) en het transitiefonds (25 mld t/m 2035). De budgetten die reeds gedecentraliseerd zijn door het Rijk worden ook meegenomen.

Het IBO neemt ten minste de doelen van de onderstaande beleidsambities mee:

Europees niveau

1. De *Europese Biodiversiteitsstrategie* (EBS) zal naar verwachting een grotere inzet van Nederland vragen, bijvoorbeeld ter uitvoering en handhaving van bestaande EU-milieuwetgeving, om bij te dragen aan de EU-doelen van 30% beschermd gebied op land en op zee (waarvan één derde strikt beschermd) en om te kunnen voldoen aan de nieuwe, wettelijk bindende natuurhersteldoelen. Deze laatste zullen niet alleen gaan gelden voor beschermde natuurgebieden, maar ook daarbuiten (landbouwgrond, steden, bossen). De nieuwe doelen en verplichtingen uit de EBS (of scenario's daarvoor) maken onderdeel uit van dit IBO.
2. Met de *EU-Bossenstrategie* moet het areaal bos in de EU uiterlijk in 2030 uitgebreid worden met 2 mld bomen. De Nederlandse Bossenstrategie zou voldoende moeten zijn om hieraan bij te dragen, maar van de 37.000 ha extra bos is nog maar 18.000 ha gedekt met middelen. Dit IBO richt zich op de biodiversiteitskant van de Bossenstrategie. Klimaat (mitigatie en adaptatie) en houtproductie (en andere economische functies van bos) worden niet meegenomen.
3. Nationale ambities ten aanzien van het natuurbeleid.

Mondiaal niveau

De CBD, oftewel het verdrag inzake Biologische Diversiteit, kent drie hoofddoelstellingen: behoud van biologische diversiteit, het duurzaam gebruik ervan, en een eerlijke verdeling van de

voordelen die het gebruik van genetische bronnen opleveren. Momenteel vinden er onderhandelingen plaats om te komen tot een nieuwe wereldwijd raamwerk voor biodiversiteit met ambitieuze, afrekenbare doelen en een sterk implementatiemechanisme. Scenario's voor de nieuwe doelen en afspraken over effectieve implementatie worden meegenomen in het IBO.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van FIN, LNV, BZ, AZ, EZK, BZK en IenW. Ook worden experts van het PBL verzocht deel te nemen in de werkgroep. Er zal ook een consultatie plaatsvinden met experts en relevante organisaties. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en LNV. Het IBO start in oktober 2022. De werkgroep dient haar eindrapport uiterlijk mei 2023 in. De omvang van het rapport is niet groter dan dertig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Anita van den Ende	Voorzitter	Buitenlandse Zaken
Andrea Dijkstra	Secretaris	Financiën
Johan Vonk	Secretaris	Financiën
Ruben Post	Secretaris	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Renske Lagendijk	Secretaris	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Arjan Wildschut	Werkgroeplid	Financiën
Barbara Jansen	Plv. werkgroeplid	Financiën
Irene Uitermark	Werkgroeplid	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Ernestine Meijer	Plv. werkgroeplid	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Dominique Crijns	Werkgroeplid	Algemene Zaken
Laurine Houtman	Plv. werkgroeplid	Algemene Zaken
Olger van Dijk	Werkgroeplid	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Yvonne van der Laan	Plv. werkgroeplid	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
René van Hell	Werkgroeplid	Buitenlandse Zaken
Jock Geselschap	Plv. werkgroeplid	Buitenlandse Zaken
Felix Lomans	Plv. werkgroeplid	Buitenlandse Zaken
Niels Kastelein	Werkgroeplid	Economische Zaken en Klimaat
Liz van Duin	Werkgroeplid	Infrastructuur en Waterstaat
Mattie Busch	Plv. werkgroeplid	Infrastructuur en Waterstaat
Bram Bregman	Werkgroeplid	Planbureau voor de Leefomgeving
Arjen van Hinsberg	Plv. werkgroeplid	Planbureau voor de Leefomgeving
Lenny van Bussel	Plv. werkgroeplid	Planbureau voor de Leefomgeving
Tom van der Meij	Werkgroeplid	Centraal Bureau voor de Statistiek
Richard Verwey	Plv. werkgroeplid	Centraal Bureau voor de Statistiek

Afkortingen en begrippen

AICHI-DOELEN	Twintig doelen voor 2020 ter bescherming en bevordering van de biodiversiteit.
BBN	Bayesian belief network
BELEIDSOPTIE	Een complete aanpak om de gestelde doelen te bereiken. Dat kan één beleidsinstrument zijn zoals het geven van een subsidie, maar veelal gaat het om een combinatie van instrumenten.
CBD	Convention on Biological Diversity , VN-Biodiversiteitsverdrag
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.
EBS	Europese Biodiversiteitsstrategie
EC	Europese Commissie
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EP	Europees Parlement
FICHE	Kort informatieblad
GBDA	groen-blauwe dooradering
GBF	Global Biodiversity Framework
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GREEN DEAL	Een pakket van beleidsinitiatieven dat de EU moet helpen met de groene transitie, waarbij het einddoel klimaatneutraliteit in 2050 is.
GVB	Gemeenschappelijk Visserijbeleid
GVE	Grootvee-eenheid
HR	Habitatrichtlijn
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied

IPBES	Intergouvernementeel Platform Biodiversiteit en Ecosystemen
IWC	Internationale Walvisvaartcommissie
KRW	Kaderrichtlijn Water
KRM	Kaderrichtlijn Mariene Strategie
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
N2000	Natura 2000
NBSAP	Nationaal biodiversiteitsstrategie en -actieplan
NNN	Natuurnetwerk Nederland
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
OSPAR	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PLEDGE AND REVIEW	Proces waarin de Europese Commissie aan lidstaten vraagt om een zelfbepaalde belofte te doen met betrekking tot acties die ze verwachten te ondernemen, waarna de EC kijkt in hoeverre dit voldoende is om de doelstellingen in te vullen.
RLI	Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur
SPAW-PROTOCOL	Specially Protected Areas and Wildlife-protocol. Verdrag voor de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het gehele Caribisch gebied.
SVI	Staat van Instandhouding
VHR	Vogel- en habitatrichtlijn
WSN	Wet stikstofreductie en natuurverbetering
WUR	Wageningen University Research

Stakeholders en experts

In het kader van het IBO Biodiversiteit hebben diverse activiteiten plaatsgevonden met als doel de kwaliteit van het onderzoek te vergroten.

Naast een grote hoeveelheid gesprekken en bijeenkomsten met beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries, lichten we hier enkele specifieke activiteiten uit.

Stakeholdersbijeenkomsten

Op 16 februari 2023 hebben we een stakeholderbijeenkomst georganiseerd met als doel de deelnemers te vragen wat de rijksoverheid zou kunnen doen om biodiversiteitsdoelstellingen te halen, en om te toetsen of verzamelde ideeën haalbaar en uitvoerbaar zijn.

In drie verschillende workshops focusten de deelnemers zich op mogelijke toekomstige doelen op het gebied van 1) (strikte) natuurbescherming, 2) natuurherstel buiten Natura 2000 (o.a. door een verslechteringsverbod), en 3) natuurherstel door hervormingen in de landbouwsector (o.a. biologische landbouw).

Een rode draad uit de workshops over natuurbescherming was de noodzaak van meer 'effectieve' bescherming van natuur. Niet alleen het percentage beschermde natuur is van belang maar ook de kwaliteit van de natuur in deze gebieden. Het maken van duidelijke keuzes over de inrichting en gebruik van de ruimte is hiervoor noodzakelijk.

Een terugkerend element uit de workshops over natuurherstel was 'duidelijkheid': de overheid moet duidelijk zijn over het doel dat wordt nagestreefd en een langetermijnperspectief geven. Er is behoefte aan meer regie van de (landelijke) overheid.

In de workshops over natuurherstel via de landbouwsector kwamen veel ideeën langs voor het stimuleren van biologische landbouw, zowel aan de productie- als aan de consumptiekant.

DEELNEMENDE ORGANISATIES

BoerenNatuur

Centraal Bureau voor de Statistiek

Deltaplan Biodiversiteitsherstel

Hoogheemraadschap Rijnland

IUCN NL

Instituut voor Natuureducatie

Jonge Klimaatbeweging

Landschappen NL

LTO Nederland

DEELNEMENDE ORGANISATIES

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking

Ministerie van Defensie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Ministerie van Financiën

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nationale parken Caribisch gebied

Natuur en Milieu

Natuurmonumenten

Nederlands Cultuurlandschap

Planbureau voor de Leefomgeving

ProRail

Provincie Overijssel

Rijksvastgoedbedrijf

Rijkswaterstaat

Staatsbosbeheer

Stichting de Noordzee

Tennet

Unie van Waterschappen

Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren

Vissersbond

Vogelbescherming

Waddenvereniging

Wereld Natuur Fonds

Provincies

Op 14 februari 2023 was het IBO-secretariaat te gast bij de IPO-werkgroep natuurbeleid om het onderzoek toe te lichten en aandachtspunten te vragen. Op 18 april 2023 heeft het IBO-secretariaat in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO) een bijeenkomst georganiseerd om met medewerkers van provincies na te denken over instrumenten, maatregelen en beleidsopties om biodiversiteitsdoelen in te vullen.

Expertbijeenkomsten

Op 24 maart 2023 en 9 mei 2023 hebben bijeenkomsten plaatsgevonden met wetenschappelijke experts. Deze twee expertsessies hadden als doel om richting te geven aan het invullen van de maatregelpakketten en het beoordelen daarvan.

In de eerste sessie hebben we besproken welke resultaten moeten worden geboekt om de biodiversiteitsdoelen te halen, en aan welke beleidsknoppen de Rijksoverheid het best kan draaien om deze resultaten te bereiken. Op basis van deze input heeft de werkgroep een beleidskader opgesteld (opgenomen in hoofdstuk 4).

In de tweede expertsessie zijn de maatregelpakketten weer voorgelegd. Op basis van een toetsingskader, wat we samen met de experts hebben opgesteld, hebben de experts de pakketten beoordeeld op haalbaarheid, budgettaire effecten en effectiviteit.

Medewerkers van Wageningen University Research hebben de tweede sessie begeleid en verslag gedaan van de beoordeling van de pakketten. De rapportage is opgenomen in dit rapport onder BIJLAGE G.

DEELNEMENDE ORGANISATIES

Centraal bureau voor de Statistiek

Planbureau voor de Leefomgeving

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Naturalis

Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO/KNAW)

Wageningen University Research

BIJLAGE E.

Inventarisatie huidige doelen

VERDRAG/ REGELING	(JURIDISCH) BINDEND?	DEAD- LINE	TOELICHTING	LAATSTE EVALUATIE / PROGNOSE / STAND VAN ZAKEN MONITORING	
Mondiaal					
Convention of Biological Diversity (CBD)		n.v.t.	Het Global Biodiversity Framework (GBF) is een uitwerking van de CBD en biedt een biodiversiteitskader met 23 targets en vier hoofddoelen: <i>Goal A:</i> het door de mens veroorzaakte uitsterven van bedreigde soorten stoppen en het tempo waarin alle soorten uitsterven tien keer zo snel terugdringen <i>Goal B:</i> duurzaam gebruik en beheer van biodiversiteit zodat de waarde van de natuur voor de mens wordt gewaardeerd, in stand gehouden en verbeterd <i>Goal C:</i> eerlijke verdeling van de voordelen van genetische hulpbronnen, en digitale informatie over die hulpbronnen <i>Goal D:</i> toegang tot adequate middelen voor de uitvoering van het GBF voor alle partijen, met name de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in ontwikkeling.	Dit beleid is in ontwikkeling en wordt opgenomen in het <i>National biodiversity strategies and action plan (NBSAP)</i> die Nederland in 2023 zal opstellen. Hierin wordt uitgewerkt hoe de mondiale doelen vertaald worden in nationale doelen en acties. <i>NBSAP</i> is het belangrijkste instrument voor de uitvoering van het Verdrag inzake biologische diversiteit op nationaal niveau.	
Nagoya Protocol	✓	n.v.t.	Aanvulling op het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD) en schept rechten en verplichtingen voor landen die het ondertekenden. Verdrag voor toegang tot genetische hulpbronnen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen die voortvloeien uit het gebruik ervan (Europese Verordening).	Laatste inspectie 2019/2020 (NVWA)	De universiteiten en hogescholen waren in het algemeen niet klaar met de implementatie van het Nagoya Protocol. De onderzoekinstellingen zijn redelijk op de hoogte van het Nagoya Protocol, maar geven aan last te hebben van onduidelijkheid in de regelgeving. Op basis van de inspectieresultaten zijn er geen overtredingen geconstateerd bij bedrijven.
CITES conventie	✓	n.v.t.	Overeenkomst die de internationale handel in beschermde plant- en diersoorten reguleert en zo nodig verbiedt met als doel de instandhouding van de soorten in het wild.	Jaarlijkse rapportages voor legale (CITES Trade Database) en illegale handel.	
Sustainable Development Goals		2030	De SDG kent 17 doelen en de duurzame ontwikkelingsdoelstelling nummer 15 van de Agenda 2030 is gewijd aan "het beschermen, herstellen en bevorderen van duurzaam gebruik van terrestrische ecosystemen, het duurzaam beheren van bossen, het bestrijden van woestijnvorming, het stoppen en terugdraaien van landdegradatie en het stoppen van het verlies aan biodiversiteit".	Er wordt door het CBS, planbureaus en adviesorganen gerapporteerd op de voortgang. Rijksoverheid rapporteert naar de VN.	SDG 15 is opgenomen in het NPLG (zie hieronder). Uit de monitor (2022) is naar voren gekomen dat de kritische drempelwaarden voor de kwaliteit van ecosystemen en biodiversiteit in ruim 71% van alle natuurgebieden in Nederland wordt overschreden. De trend is neutraal en laat dus geen verbetering zien.
Verdrag van Ramsar	✓	n.v.t.	Het doel is het behoud van watergebieden van internationale betekenis, met name als verblijfplaats voor watervogels. Het Ramsar-verdrag verplicht de aangesloten partijen om wetlands van internationaal belang aan te wijzen als zogenaamde Ramsar-site. Daarbij hoort het operationaliseren van het begrip 'verstandig gebruik' van deze wetlands door bijvoorbeeld visserij en waterrecreatie. Daarnaast dient onderzoek te worden gedaan en beheerplannen te worden opgesteld en geïmplementeerd. De uitvoerende wetgeving is de Wet natuurbescherming.	Elke 3 jaar moeten de partijen rapporteren over de voortgang van de implementatie van het Ramsar-verdrag. Nederland heeft vanaf COP 11 besloten om twee rapportages in te dienen: één voor het Caribisch deel van het Koninkrijk en één voor Nederland zelf. Dit omdat de grote verschillen tussen de twee beter tot uiting te laten komen Rapportage gaat middel Ramsar Information Sheets. In 2021/2022 zijn de Ramsar information sheets voor de Nederlandse gebieden geactualiseerd. In 2023 worden de information sheets voor een aantal nieuw aangewezen gebieden in Caribisch Nederland gerapporteerd.	
IWC	✓	n.v.t.	Oorspronkelijk diende het verdrag en de bijbehorende commissie ter regulatie van walvisvaart. Het	Jaarlijkse national progress reports en tevens vele populatie	Moratorium wordt nog altijd gehandhaafd, ook al worden er bij elke tweejaarlijkse commissievergadering pogingen gedaan om het op te heffen. Ondertussen krijgen onderwerpen als bijvangst, onderwatergeluid,

VERDRAG/ REGELING	(JURIDISCH) BINDEND?	DEAD- LINE	TOELICHTING	LAATSTE EVALUATIE / PROGNOSE / STAND VAN ZAKEN MONITORING	
			IWC overziet de afspraken betreffende walvisjacht die zijn vastgelegd in het ICRW (International Convention on the Regulation of Whaling), en of deze toe zijn aan herziening. Vanwege maatschappelijke ontwikkelingen en achteruitgang van de populaties is het accent meer komen te liggen op de bescherming van walvissen. Sinds 1982 is een moratorium van kracht op commerciële walvisjacht en gaan discussies vooral ook over de handhaving van dit verbod en enkele uitzonderingen hierop.	beoordelingen voor soorten	klimaatverandering, walvstoerisme en ook de bescherming van kleine walvisachtigen steeds meer aandacht. Veel soorten walvisachtigen hebben zich inmiddels redelijk hersteld, maar er zijn nog steeds een aantal soorten in kritische toestand, dit geldt ook voor kleinere soorten, zoals bruinvissen en dolfijnen.
Convention on Migratory Species (CMS)	✓	n.v.t.	Ook wel het verdrag van Bonn genoemd, dient ter bescherming van migrerende wilde soorten. Er vallen vele dochterverdragen onder, zoals AEWA, EUROBATS en ASCOBANS en diverse MOU's, zoals de MOU Sharks en de MOU Raptors, waar Nederland actief bij betrokken is.	Driejaarlijkse nationale rapportages	In nationale rapportages wordt met name in gegaan op de wijze waarop de landen het verdrag implementeren en welke acties en maatregelen zij implementeren ter bescherming van de migrerende soorten. NL is het meest actief in de dochterverdragen.
Regionaal					
Cartagena Protocol	✓	n.v.t.	Het doel is te zorgen voor een passend beschermingsniveau voor het veilig overbrengen, hanteren en gebruiken van veranderde levende organismen die het resultaat zijn van moderne biotechnologie en die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit. Dit protocol is onderdeel van het CBD.	Vierjaarlijkse voortgangsrapportages (CBD)	Volgens het derde voortgangsrapport is er een volledig binnenlands regelgevingskader aanwezig (2015). De laatste (vierde) voortgangsrapport is uit 2019, maar niet openbaar gemaakt.
Bern conventie	✓	n.v.t.	Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa.	Laatste jaarverslag 2019	Het verdrag is verwerkt in de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, en in de Wet natuurbescherming en wordt dus niet apart gemonitord. Rapportage over afwijkingen (derogaties) t.a.v. de bepalingen van het verdrag is verplicht en vindt plaats via tweejaarlijkse rapportages. Deze worden door NL en andere EU-landen ingevuld via het opleveren van de VHR-derogatie rapportages.
SPAW-protocol	✓	n.v.t.	Een overeenkomst voor de bescherming en het duurzame gebruik van de kust- en mariene biodiversiteit in de bredere Caribische regio.	Geen.	
OSPAR conventie	✓	n.v.t.	Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.	OSPAR Monitoring Programmes	Volgens de voortgangsrapportage (2002) voldoet het Nederlands beleid aan de doelstellingen van het verdrag. Er is een QSR in 2000 en 2010 geweest en een Intermediate Assessment in 2017. Er komt een voortgangsrapportage (Quality Status Report) in 2023. In de Monitoring Programmes wordt de voortgang van de subdoelen gerapporteerd.
Europees					
Vogelrichtlijn	✓	n.v.t.	Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Het regelt de bescherming, het beheer en de controle van deze soorten en stelt regels vast voor de exploitatie ervan.	Zes jaarlijkse voortgangsrapportages	Veel vogelsoorten voldoen nog niet aan de eisen van de richtlijn (CLO, 2018). De verwachting is dat met huidig beleid in 2030 70% van de condities op orde zullen zijn voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

VERDRAG/ REGELING	(JURIDISCH) BINDEND?	DEAD- LINE	TOELICHTING	LAATSTE EVALUATIE / PROGNOSE / STAND VAN ZAKEN MONITORING
Habitatrichtlijn	✓	n.v.t.	Het doel van deze richtlijn is bij te dragen tot het waarborgen van de biodiversiteit door de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Behoud van natuurlijke habitats en habitats van soorten.	Zes jaarlijkse voortgangrapportages Veel habitattypen en habitatsoorten voldoen nog niet aan de eisen van de richtlijn (CLO, 2018). De verwachting is dat met huidig beleid in 2030 70% van de condities op orde zullen zijn voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.
Exotenverordening	✓	n.v.t.	Het voorkomen, beperken en het verminderen van de negatieve invloeden van invasieve uitheemse soorten op biodiversiteit en ecosysteemdiensten, evenals het beperken van de sociale en economische schade.	Verankerd in Wet Natuurbescherming (binnenkort de Omgevingswet) . In 2022 is systeemevaluatie van de implementatie van de Exotenverordening in NL opgeleverd. Aan de aanbevelingen wordt gewerkt en de TK wordt hierover in najaar 2023 geïnformeerd. Het team invasieve exoten (TIE) van BuRO (NVWA) ondersteunt het ministerie van LNV bij de uitvoering van het exotenbeleid door het maken van risicoanalyses . De provincies zijn verantwoordelijk voor de bestrijding en beheersing van de meeste soorten van de Europese Unielijst (decentralisatie natuurbeleid), enkele soorten daargelaten die onder de verantwoordelijkheid van LNV of de waterschappen vallen.
Kaderrichtlijn Mariene Strategie	✓	2027	Deze richtlijn heeft tot <i>doel</i> om een goed ecologisch evenwicht van de Europese zeeën en oceanen te waarborgen door het marine milieu te beschermen en verslechtering te voorkomen. Alle lidstaten zijn vereist plannen te ontwikkelen om hun mariene omgeving te beschermen en te herstellen. De goede milieutoestand wordt bijgehouden aan de hand van 11 descriptorren.	Monitoring aan de hand van Europees verplichte zes jaarlijkse strategieën. De huidige maatregelen zijn te recent geïmplementeerd waardoor evaluatie nog niet mogelijk is Er kan een op den duur een goede milieutoestand worden bereikt, maar er is op een aantal vlakken kennistekort (het ontbreken van een beoordelingsmethode, indicatoren en/of drempelwaarde) wat het beleid belemmert).
Kaderrichtlijn Water	✓	2027	Europese regelgeving met als doel om de verslechtering van de chemische en ecologische toestand van rivieren, meren, beschermde gebieden en grondwater tegen te gaan. Er zijn drie doelen die behaald moeten worden; ecologische doelen, chemische doelen en een kwantiteitsdoel.	Er wordt jaarlijks gerapporteerd over de waterkwaliteit. De prognose is dat vóór 2027 met het huidige beleid waarschijnlijk alle drie de doelen niet gehaald worden.
European Green Deal	✓	2030/ 2050	Green Deal is een pakket van beleidsinitiatieven, dat tot doel heeft de EU op weg te helpen naar een groene transitie, met als uiteindelijk doel om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Broeikasgasreductie met 55% tegen 2030. Er zijn twee initiatieven direct op biodiversiteit gericht: de Europese Biodiversiteitsstrategie en de EU bossenstrategie.	
Europese Biodiversiteitsstrategie	✓	2030	De Europese Biodiversiteitsstrategie is een pijler van de Europese Green Deal en heeft tot doel de biodiversiteit in Europa uiterlijk in 2030 op het pad naar herstel te zetten. De belangrijkste acties die uiterlijk in 2030 moeten zijn uitgevoerd: ten minste 30% van het zee- en land-oppervlak van de EU als beschermde gebieden (o.a. Natura 2000-gebieden uitbreiden), aangetaste ecosystemen via specifieke afspraken en maatregelen herstellen (pesticiden verlagen met 50% en 3 miljard bomen planten), €20 miljard jaarlijks toewijzen aan biodiversiteit via EU-fondsen, nationale en particuliere middelen en een ambitieus mondiaal biodiversiteitskader tot stand brengen.	De EC heeft gepland om twee beleidsevaluaties te presenteren in 2024.

VERDRAG/ REGELING	(JURIDISCH) BINDEND?	DEAD- LINE	TOELICHTING	LAATSTE EVALUATIE / PROGNOSE / STAND VAN ZAKEN MONITORING	
EU bossen- strategie		2030	Inzetten op duurzaam geproduceerde houtproducten. Biodiversiteit in bossen vergroten. Drie miljard extra bomen planten.	Evaluatie verwacht in 2025	Zie nationale bossenstrategie (hieronder).
Common Fisheries Policy	✓	n.v.t.	Visbestanden vormen een natuurlijk, duurzaam, roerend en gemeenschappelijk bezit dat deel uitmaakt van onze gemeenschappelijke rijkdommen. De visserij valt onder een gemeenschappelijk beleid met op EU-niveau vastgestelde gemeenschappelijke regels die van toepassing zijn in alle lidstaten. Het GVB had oorspronkelijk als doelstelling de visbestanden in stand te houden, het mariene milieu te beschermen, de economische levensvatbaarheid van de EU-vloten te waarborgen en consumenten te voorzien van hoogwaardige voedingsmiddelen. Met de hervorming van 2002 kwam daar nog de doelstelling bij dat de levende aquatische hulpbronnen op een uit sociaal, economisch en milieuoogpunt duurzame en evenwichtige wijze moeten worden geëxploiteerd. Verder werd gepreciseerd dat duurzaamheid dient te berusten op zowel gedegen wetenschappelijk advies als het voorzorgsbeginsel.	CFP monitoring	Het beleid draagt bij aan duurzame visserij en ziet ook effecten, echter wordt door de EC geconstateerd dat snellere en meer structurele transformatie nodig is om de milieu- en klimaateffecten van visserij en aquacultuur te verminderen.
Nitraatrichtlijn	✓	2027	Instrument van de Europese Kaderrichtlijn Water met als norm dat wateren een nitraatgehalte lager dan 50 mg/L moeten hebben.	Gemonitord door RIVM	Met de maatregelen uit het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn, de derogatiebeschikking 2022-2025 en het bijbehorende addendum wordt ingezet op doelbereik KRW en de Nitraatrichtlijn.
Nationaal					
Natuurpact		2027	Samenwerking tussen de provincies en het Rijk om het natuurnetwerk in Nederland te vergroten. Het verbeteren van de biodiversiteit. Het aanleggen van 80.000 ha extra natuur.	Evaluatie door PBL , 2020 8ste voortgangsrapportage	Er dient nog 34.432 ha (2022) extra natuur aangelegd te worden. Met het huidige tempo wordt het doel om 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten niet gehaald. Mede doordat de ambitie om nieuw natuur aan te leggen buiten NNN momenteel nog niet financieel geïnstrumenteerd is.
Bossen- strategie		2030	Het bosareaal uitbreiden in de komende 10 jaar met 10% (37.000 ha). Voorkomen van ontbossing. Bosrevitalisatie bevorderen. De Bossenstrategie is onderdeel van de afspraken in het Klimaatakkoord. Het doel is om met bomen, bossen en natuur ten minste 0,4 miljoen ton (Mton) CO2 per jaar uit de lucht te houden, met een streven naar 0,8 Mton CO2 per jaar.	Evaluatie (2021)	Volgens de ARK gaat 10% meer bos waarschijnlijk niet gehaald worden. Volgens de evaluatie is voor een succesvolle strategie vanuit het landelijk beleid nog aanvullingen nodig wat betreft de verdeling van financiële middelen, gebiedsinrichting en kennisontwikkeling.
(Uitvoerings) Programma Natuur		2030	Samenwerking tussen de provincies en het Rijk samen met de terrein beherende organisaties aan natuurherstel. Er worden specifieke maatregelen genomen voor het herstel van stikstofgevoelige natuur. Het doel is om in 2030 70% van de leefomstandigheden van natuurgebieden uit het VHR in orde te brengen.	Programma natuur wordt meegenomen in de 8ste voortgangsrapportage Natuur (2022)	De uitvoering is voor een aantal projecten reeds gestart, en komt vanaf 2022 goed op gang.
Lange termijn- doelstellingen biodiversiteit	Deels (VHR)	2050	Het behalen van 100% doelbereik VHR en het halveren van de ecologische voetafdruk	Deze doelstelling is opgenomen in de kabinetsreactie op het global report van het IPBES in 2019. Aan het bereiken van deze lange termijn doelen wordt gewerkt via alle verschillende beleidsinstrumenten.	

VERDRAG/ REGELING	(JURIDISCH) BINDEND?	DEAD- LINE	TOELICHTING	LAATSTE EVALUATIE / PROGNOSE / STAND VAN ZAKEN MONITORING
Noordzee akkoord		n.v.t.	Afspraak tussen Nederlandse overheid en andere belanghebbende (organisaties en industrieën) omtrent de duurzame ontwikkeling van de Noordzee met aandacht voor ecologie, economie, veiligheid, natuur- en milieubescherming.	Doorvertaald naar Programma Noordzee 2022-2027. Evaluatie in 2025. Voor evaluatie en monitoring is er een Noordzee overlegorgaan .
Programma Noordzee 2022-2027	✓	2027	Nationaal plan volgen de Waterwet en de Wet Ruimtelijke Ordening over de ruimtelijke indeling van de Noordzee en het bereiken van de goede milieutoestand. Hiermee wordt invulling gegeven aan de Europese Richtlijn voor Maritieme Ruimtelijke Planning en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Het Programma Noordzee is onderdeel van het Nationaal Waterprogramma 2022-2027.	Evaluatie in 2025-26 Omvat ook Mariene Strategie deel 3, Programma van Maatregelen. De huidige maatregelen zijn te recent geïmplementeerd waardoor evaluatie nog niet mogelijk is Er kan een op den duur een goede milieutoestand worden bereikt, maar er is op een aantal vlakken kennis tekort (het ontbreken van een beoordelingsmethode, indicatoren en/of drempelwaarde) wat het beleid belemmert .
Nationaal Programma Landelijk Gebied		2027/ 2030/ 2050	Een beleidsprogramma waarin het Rijk gebiedsgerichte opgaven en maatregelen opneemt voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat. In het NPLG zijn de EU-verplichtingen leidend: Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en (onder meer) de Europese Klimaatwet. Het hoofddoel is het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied.	In juli 2023 worden provinciale gebiedsprogramma's verwacht.
Agenda Natuurinclusief		2050	Een natuurinclusieve samenleving	In acht domeinen worden maatregelen genomen die de natuurinclusieve samenleving dichterbij brengen. In 2022 is de Agenda Natuurinclusief 1.0 uitgebracht. Eind 2023 wordt een investeringsagenda verwacht. Agenda natuurinclusief

Nadere informatie beleidsopties / fiches

Deze bijlage presenteert een toelichting op de vijf pakketten en de maatregelen. De maatregelen zijn onderverdeeld in een aantal categorieën:

A: concrete maatregelen met budget

B: maatregelen die nader moeten worden uitgewerkt

C: onderzoeken/verkenningen

In het basispakket zitten daarnaast:

D: herbevestigen bestaande afspraken

E: doorkijk naar 2050

De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van alle maatregelen. Vervolgens worden de pakketten gepresenteerd, waarin de afzonderlijke maatregelen zijn terug te vinden.

Bedragen gepresenteerd in de fiches zijn in euro's en afgekort tot mln. (miljoen) of mld. (miljard).

Overzicht maatregelen					
Pakketten	Basis	N&B	Sturend	Natuur	Budgetneutraal
A. Concrete maatregelen met budget					
A1. Ruim 2 mld. uit het Transitiefonds besteden aan het aanleggen van extra natuur, en hierbij: <ul style="list-style-type: none"> • Prioriteit geven aan bosaanleg. Mochten er doelmatige en doeltreffende plannen liggen voor bos te realiseren voor 2030, die niet uit het Transitiefonds kunnen worden bekostigd, stel dan aanvullend middelen beschikbaar; • Prioriteit geven aan ecologische verbindingzones tussen kerngebieden van het Natuurnetwerk Nederland. 	X	X	X	X	X
A2. Ruim 800 mln. uitgeven aan beekdalherstel, zodat in een deel van de door de WUR aangewezen gebieden bufferstroken van 100 - 250 meter ontstaan	X	X	X	X	X
A3. Gerichte impuls agrarisch natuurbeheer d.m.v. financieren aanpak weidevogels	X	X	X	X	
A4. 1 mld. van het Transitiefonds bestemmen voor afwaardering gronden t.b.v. extensief gebruik besteden aan realisatie groen-blauwe dooradering (GBDA)	X	X	X	X	X
A5. Rijk legt norm op aan provincies en gemeenten voor het realiseren van % GBDA		X			
A6. Beloningssysteem voor landschapsdiensten waar betaald wordt voor concrete resultaten			X		
A7. Verbod op garnalenvisserij op 30% van de Waddenzee			X		
A8. Langjarig financiering beschikbaar stellen voor landschapsdiensten				X	
A9. Extra geld beschikbaar stellen zodat met zekerheid de hele opgave beekdalherstel t.b.v. de KRW kan worden gerealiseerd.				X	
A10. Rijk wijst gebieden aan waar strikt beschermd moet worden, te beginnen met delen van de Waddenzee				X	
B. Nader uit te werken / budget hangt af van vormgeving maatregel					
B1. Normering grondwateronttrekking rondom Natura-2000 gebieden	X	X	X	X	X
B2. Algemene kwantitatieve reductiedoelen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	X	X	X	X	X
B3. Pachtvoorwaarden aanpassen t.b.v. ondersteunen duurzame landbouw.	X	X	X	X	X
B4. Verdergaande vergroening doorvoeren in Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)	X	X	X	X	X
B5. Verdere inzet op peilbesluit aanpassen tot 40 cm onder maaivelden bij alle type veengronden		X			
B6. Een verplichte GVE-norm invoeren		X		X	

B7. Emissiebelasting of verhandelbare rechten veehouderij/akkerbouw		X			X
B8. Gedifferentieerde heffing op gewasbeschermingsmiddelen		X			X
B9. Invoeren consumptiebelasting vlees		X		X	X
B10. Gebruikersheffing natuur invoeren		X			X
B11. De Rijksvisie in het basispakket omzetten naar het aanwijzen van concrete zones waar extra natuur moet komen en waar alleen zeer extensieve landbouw is toegestaan, en actief grondbeleid voeren om dit te realiseren			X		
B12. Windparken beschermde natuurgebieden maken (medegebruik natuur)				X	
B13. Het bouwbesluit uitbreiden t.o.v. het basispakket met groene daken, verplichte regenopslag, gebruik milieuvriendelijke materialen, tegel-max.				X	
B14. Afbouwen subsidies die schadelijk zijn voor de biodiversiteit				X	
C. Nader onderzoek nodig					
C1. Onderzoek naar betere bescherming van natuur door effectiever toezicht en handhaving.	X	X	X	X	X
C2. Onderzoek instellen naar aanscherping van het beschermingsregime (strikttere vergunningverlening om minder activiteiten toe te staan in en rondom Natura 2000-gebieden en KRM-gebieden)	X	X	X	X	X
C3. Inventariseren waar financiering natuurbeheer niet geregeld is, zodat gericht oplossingen kunnen worden gevonden	X	X	X	X	X
C4. Verkenning naar ecologisch bermbeheer als norm bij de rijksoverheid	X	X	X	X	X
C5. Onderzoek biodiversiteitstoets bij besluitvorming, onder andere met behulp van milieu-effectrapportage (M.E.R.)	X	X	X	X	X
C6. Inventarisatie van het effect van de financiële instrumenten van het Rijk op biodiversiteit (o.a. op basis van afspraken GBF/Montreal)	X	X	X	X	X
C7. Fiscaal voordeliger maken biologisch voedsel		X			
C8. Onderzoek naar 'natuurneutrale' bedrijfsvoering van het Rijk, bijvoorbeeld door middel van een norm voor het inkopen van alleen biologisch voedsel			X		
C9. Verkenning meer rijkssturing op beschermingsregime NNN			X		
C10. Vergroening financiële sector en bedrijfsleven				X	
D. Bestaande afspraken					
D1. Provincies meer ondersteunen bij het voltooien van het Natuurnetwerk Nederland in 2027	X	X	X	X	X
D2. Uitvoering stikstof- en klimaatmaatregelen volgens lopende trajecten (piekbelastersaanpak, NPLG met mogelijk extra dwingende maatregelen als dit niet leidt tot voldoende doelbereik (financiering Transitiefonds))	X	X	X	X	X

D3. Natuurinclusief bouwen: aanpassen besluit bouwwerken leefomgeving (lopend traject).	X	X	X	X	X
D4. Aansluiten bij Actieplan biologische landbouw m.b.t. afspraken supermarkten en ketens.	X	X	X	X	X
E. Doorkijk 2050					
E1. Een visie opstellen over de indeling van de ruimte	X	X	X	X	X
E2. Visie ontwikkelen voor een natuurinclusieve samenleving	X	X	X	X	X
E3. Langjarige afspraken maken over beheer, incl. in beeld brengen van opties langjarige financiering landschapsdiensten t.b.v. besluitvorming	X	X	X	X	X
E4. Strategie inzake financiering transitie natuurinclusieve samenleving, met als belangrijke component groen in de stad	X	X	X	X	X

BASISPAKKET

Toelichting

- Dit IBO constateert dat er met het NPLG en Transitiefonds een enorme uitvoeringsopgave ligt. Het is zaak om hier gericht mee om te gaan. En te zoeken naar goede combinaties met andere reeds beschikbare financiële middelen om het Transitiefonds en NPLG optimaal ten goede te laten komen aan de biodiversiteit. Het basispakket behelst met name het prioriteren van 4,8 mld. uit het Transitiefonds voor bepaalde maatregelen (zie A). De enige meerkosten betreffen het beschikbaar stellen van langjarige beheervergoeding voor aangelegde natuur en agrarisch beheerde natuur.
- Daarnaast is er nog een aantal andere maatregelen, die nog nader moeten worden uitgewerkt (zie B). Dit zijn maatregelen waar de precieze vormgeving en bijbehorend budget nog nader voor moet worden uitgewerkt. Daarom zijn voor nu geen kosten opgenomen voor deze maatregelen. Dit betreft aanscherpen van normen rondom grondwateronttrekking en gewasbeschermingsmiddelen. Hier zullen uitvoeringskosten en voor gewasbeschermingsmiddelen eventueel flankerend beleid voor beschikbaar moeten worden gesteld. Daarnaast bevat het maatregelen om de randvoorwaarden voor duurzame landbouw op orde te brengen, via de pachtregels en het vergroenen van het GLB. Het invoeren van duurzame pacht op Rijksgronden zal leiden tot inkomstenderving.
- Er zijn een aantal onderwerpen die meermaals zijn langsgekomen in dit onderzoek. Meerdere keren is benadrukt dat de bescherming en het beheer van bestaande natuur beter kan. Het is echter niet gelukt om in dit tijdsbestek een concrete maatregel te formuleren. Daarom wordt aanbevolen hier nader onderzoek naar te doen (zie C).
- Bestaand beleid: er zijn afspraken die al in de maak zijn, en waarvoor geen concrete extra actie (nu) nodig is. Maar realisatie van deze afspraken is wel van groot belang voor de biodiversiteit. Deze worden daarom nogmaals onder de aandacht gebracht (zie D).
- Doorkijk 2050: Er zijn maatregelen die qua omvang en impact groot zijn, en die doorlopen na 2030. Hierover adviseren we in het basispakket om een keuze te maken, maar we vullen deze nog niet in (zie E).

A. CONCRETE MAATREGELEN (+4,8 MLD. T/M 2030 EN 37,3 MLN. PER JAAR)

A1. RUIM 2 MLD. UIT HET TRANSITIEFONDS BESTEDEN AAN HET AANLEGGEN VAN EXTRA NATUUR, EN HIERBIJ:

- **PRIORITEIT GEVEN AAN BOSANLEG. MOCHTEN ER DOELMATIGE EN DOELTREFFENDE PLANNEN LIGGEN VOOR BOS TE REALISEREN VOOR 2030, DIE NIET UIT HET TRANSITIEFONDS KUNNEN WORDEN BEKOSTIGD, STEL DAN AANVULLEND MIDDELEN BESCHIKBAAR;**
- **PRIORITEIT GEVEN AAN ECOLOGISCHE VERBINDINGSZONES TUSSEN KERNGEBIEDEN VAN HET NATUURNETWERK NEDERLAND.**

Rationale / gerelateerde beleidsknop	Deze maatregel draagt bij aan het ontwikkelen van robuuste natuurgebieden (groter, meer verbonden), aan VHR-doelbereik en aan het versterken van biodiversiteit.
Input (instrument & budgettaire gevolgen)	<ul style="list-style-type: none">• Met deze maatregel moet worden geborgd dat er uit het Transitiefonds een substantieel deel wordt besteed aan het uitbreiden van het natuurareaal. De budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord bevat een verdeling van de middelen in het transitiefonds. In deze tabel is voor de uitbreiding van het natuurareaal (niet zijnde N2000) 2,3 mld. toebedeeld in de periode tot en met 2035. Gezien het belang van robuuste natuurgebieden voor biodiversiteit is het wenselijk dat deze middelen daadwerkelijk worden ingezet voor het realiseren van extra areaal natuur. Hier

	<p>moet dus rekening mee worden gehouden wanneer de plannen van de provincies worden beoordeeld. Hierbij moet prioriteit worden gegeven aan provinciale plannen die bijdragen aan verdere invulling van de Bossenstrategie (buiten de huidige opgave in het NNN), en het realiseren van ecologische verbindingen tussen natuurgebieden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extra geld wordt beschikbaar gesteld voor goede plannen die vóór 2030 te realiseren zijn, maar niet uit het Transitiefonds kunnen worden gefinancierd (ofwel omdat het budget uitgeput is, ofwel omdat het niet binnen de scope van het fonds past). <p>Randvoorwaarde is dat het realistisch is dat deze hectares daadwerkelijk tijdig kunnen worden gerealiseerd. Omdat tijdens dit onderzoek is gebleken dat het realiseren van 23.000 ha extra natuur, naast alle bestaande opgaven in Programma Natuur en het NNN, een flinke opgave is, is de verwachting dat het hier zal gaan om hoogstens een aantal extra plannen en niet veel extra meerkosten. Naast kosten voor realisatie (verwerving en inrichting) is structureel financiering nodig voor het beheer van de nieuwe hectares natuur. Uitgaande van 100 euro /ha betreft dit vanaf 2030 2,3 mln. structureel.</p>
Output (beoogd en verwacht effect)	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgaande van normkosten voor aankoop (€ 80.000,-) en inrichting (€ 20.000) kan met 2,3 mld. grofweg 23.000 ha nieuwe natuur worden aangelegd. Dit is een stap in de richting van de benodigde areaaluitbreiding die nodig is om VHR doelen te realiseren (zie analyse WUR/SOVON en Natuurverkenning PBL). • <i>Het realiseren van een groter deel van de Bossenstrategie:</i> In de landelijke Bossenstrategie van Rijk en provincies is de doelstelling opgenomen om 37.000 ha nieuwe bossen in te richten, namelijk 10% van het huidige areaal bos. Van deze 37.000 ha is circa 3.000 ha boscompensatie vanwege kap ten behoeve van Natura 2000 (reeds gedekt via Programma Natuur) en met provincies is afgesproken om 15.000 ha hiervan in te richten als onderdeel van het reeds geplande Natuurnetwerk Nederland (gedekt via het Natuurpact). De resterende 19.000 ha is nog niet gedekt. De Bossenstrategie is als doel opgenomen in het (ontwikkeldocument van het) Nationaal Programma Landelijk Gebied. Provincies kunnen dus in hun gebiedsprogramma's voorstellen doen voor bosuitbreiding. • <i>Het realiseren van meer 'robuuste verbindingen' tussen natuurgebieden:</i> Een belangrijke drukfactor voor biodiversiteit is de versnippering van natuurgebieden. Door in te zetten op 'robuuste verbindingen' tussen gebieden kan versnippering worden tegengegaan. Hierbij kan worden aangesloten bij de gebieden die in de voormalige Ecologische Hoofdstructuur waren aangewezen als robuuste verbindingzones. Dit betreft in totaal circa 27.000 ha. Deze doelstelling is als onderdeel van het rijksbeleid losgelaten ten tijde van het kabinet-Rutte I, al staat het provincies vrij om in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) ecologische verbindingen te realiseren. Het Rijk zou met provincies samen moeten bekijken in hoeverre dit is gebeurd en welke ecologische verbindingen (alsnog) kunnen worden ingevuld. Mogelijke kansen voor het koppelen van

	nieuwe verbindingen aan groen-blauwe dooradering moeten hierin worden meegenomen.
Aandachtspunten implementatie	<ul style="list-style-type: none"> Het uitbreiden van het natuurareaal loopt op tegen praktische obstakels. De belangrijkste is het vinden van geschikte gebieden om te ontwikkelen en de beschikbaarheid van vrijwillig te verwerven gronden. Momenteel is het al lastig om de doelstellingen in het NNN te realiseren; zie onder andere de achtste Voortgangsrapportage Natuur en de Taskforce versnelling inrichting. Een middel om de voortgang te versnellen is het benutten van het bestaande dwingend instrumentarium (zoals het inzetten van de onteigeningsprocedure) om gronden aan te kopen.
A2. RUIM 800 MLN. UITGEVEN AAN BEEKDALHERSTEL, ZODAT IN EEN DEEL VAN DE DOOR DE WUR AANGEWEEZEN GEBIEDEN BUFFERSTROKEN VAN 100 -250 METER ONTSTAAN	
Rationale / gerelateerde beleidsknop	Voor het herstel van natuur en biodiversiteit is het van belang dat de ruimtelijke en milieucondities voldoende zijn voor duurzaam voortbestaan. Hydrologische condities vormen hiervan een belangrijk onderdeel. In het Natuurpact en in het NPLG is opgenomen dat de hydrologische condities voor Natura 2000-gebieden uiterlijk in 2027 op orde moeten zijn. Grootschalig beekdalherstel draagt bij aan het nakomen van deze afspraak en tevens aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en leidt tot vermindering uitspoeling meststoffen naar de beek.
Input (instrument & kosten)	Deze maatregel houdt in dat bij de beoordeling van de NPLG gebiedsplannen 800 mln. uit het Transitiefonds wordt besteed aan plannen voor beekdalherstel. Plannen die binnen dit budget worden ingediend en bijdragen aan het invullen van de opgave zoals beschreven in het WUR memo (bufferstroken van 100-250 meter aanleggen m.n. in het oostelijk deel van Overijssel en Gelderland, en het oostelijk deel van Noord-Brabant en Limburg, en Utrecht, Drenthe en Friesland) moeten gefinancierd kunnen worden.
Output (beoogd en verwacht effect)	<ul style="list-style-type: none"> Concrete output is dat in een deel van de aangewezen zones tussen 100 – 250 meter bufferstroken kunnen worden aangelegd. Het zal per geval verschillen hoe breed de bufferstrook moet zijn. Op termijn leidt dit tot een afname van de uitspoeling van meststoffen/nutriënten. Geschat is dat de stikstofuitspoeling met 20-40% kan worden verminderd bij een bufferstrook van 100 meter en met 40-60% bij een bufferbreedte van 250 meter; en de fosforuitspoeling met respectievelijk 10-20% en 20-30%. De verwachting is dat met brede bufferzones de doelen voor stikstof- en fosforconcentraties in de KRW-waterlichamen zullen worden gerealiseerd.¹⁰⁴ Het memo van de WUR berekent de kosten van afwaarderen van landbouwpercelen t.b.v. herbesteding voor extensief grasland of bij opkopen t.b.v. natuurontwikkeling tussen de 540-700 mln. voor bufferstroken van gemiddeld 100 meter, en 1,4-1,85 mld. voor bufferstroken van gemiddeld 250 meter. Daarnaast zijn er extra

¹⁰⁴ WUR memo Kansen stikstofaanpak voor KRW, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/12/bijlage-9---wur-memo-kansen-stikstofaanpak-voor-krw/>

	<p>investeringskosten voor inrichting. Naar schatting is voor dit bedrag 16.000 ha bufferstroken te realiseren.¹⁰⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bufferzones worden ingericht als natuur, waaronder bos of extensief grasland. Dit is gunstig voor de biodiversiteit. Daarnaast leiden de bufferzones op termijn tot minder stikstof- en fosforconcentraties in de bodem, wat bijdraagt aan een gezond bodemleven. Daarnaast draagt dit bij aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Er zal minder stikstofuitspoeling zijn als de grond wordt herbestemd als natuur dan als extensief beheerd grasland; terwijl de reductie van fosforuitspoeling groter zal zijn bij herbestemming naar extensief beheerd grasland.¹⁰⁶ • Er zijn verschillende koppelkansen: beekdalherstel wordt ook ingezet voor andere opgaven, zoals waterberging, de bossenstrategie, groen-blauwe dooradering en vertraging van de waterafvoer in de zomer naar lager gelegen gebieden.¹⁰⁷
<p>Aandachtspunten implementatie en draagvlak</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De provincies voeren de maatregelen uit. Zij zullen hiervoor gronden moeten afwaarderen en eventueel ook aankopen. • Provincies hebben de bevoegdheid om dit te doen. Beekdalherstel is nodig voor het voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn water. • Medewerking verkrijgen zal niet altijd vanzelf gaan. Sommige bedrijven zullen hun grond niet 'op willen geven'. • Draagvlak onder agrarisch zal afhangen van de compensatie die hier tegenover staat.
<p>A3. GERICHTE IMPULS AGRARISCH NATUURBEHEER D.M.V. FINANCIEREN AANPAK WEIDEVOGELS</p>	
<p>Rationale / gerelateerde beleidsknop</p>	<p>In afwachting van besluit over langjarige financiering ecosysteemdiensten (zie hieronder), is dit een concrete mogelijkheid om wel alvast met een afgebakend plan te beginnen. We stellen daarom voor om uit de middelen die in het transitiefonds worden besteed aan 'natuurinclusieve landbouw' te besteden aan de eenmalige kosten, en daarnaast langjarig financiering beschikbaar te stellen voor de beheerkosten.</p>
<p>Input (instrument & kosten)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2023-2027 reserveert 62 mln. voor de uitvoering van dit plan via het instrument ANLb (Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer). 65% zijn EU-middelen, 35% nationale cofinanciering. • In het ontwikkeldocument NPLG/PPLG worden provincies gevraagd om de uitvoering van het aanvalsplan Grutto op te nemen. Hierbij wordt de stap gezet om vanuit doelbereik bepalen wat de noodzakelijke middelen zijn. • Deze maatregel stelt voor om het Transitiefonds te benutten voor het volledig financieren van de eenmalige kosten van deze maatregel en aanvullend middelen beschikbaar te stellen voor langjarige (12 jaar) financiering en deze toe te voegen aan het ANLb. • De totale kosten voor een gebied inrichten, gronden afwaarderen, proceskosten, een impuls geven aan extensivering en het bieden van een 12-jarig beheercontract bedraagt € 30 mln. per gebied. Hiervan

¹⁰⁵ Op basis van WUR Memo.

¹⁰⁶ WUR Memo Kansen stikstofaanpak voor KRW.

¹⁰⁷ Kamerbrief 27625-592.

	<p>is 20 mln. eenmalige kosten. Voor het realiseren van 35 gebieden is zodoende 700 mln. nodig voor de eenmalige kosten en 35 mln. per jaar aan beheerkosten voor de looptijd van 12 jaar.</p> <ul style="list-style-type: none"> In de bijlage van het coalitieakkoord is ca. 2,5 mld. uit het transitiefonds voor natuurinclusieve landbouw. Het voorstel is om de 700 mln uit het Transitiefonds te betalen, en aanvullend oplopend tot 35 mln langjarig (in ieder geval 12 jaar) beschikbaar te stellen voor beheercontracten. <p><i>Indicatieve budgettaire reeks</i></p> <table border="1" data-bbox="491 566 1388 719"> <thead> <tr> <th>Mln.</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>2027</th> <th>Structureel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Eenmalige kosten</td> <td></td> <td>186</td> <td>99</td> <td>99</td> <td>82</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Beheer</td> <td></td> <td>8</td> <td>10</td> <td>12</td> <td>14</td> <td>35</td> </tr> </tbody> </table>	Mln.	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel	Eenmalige kosten		186	99	99	82		Beheer		8	10	12	14	35
Mln.	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel																
Eenmalige kosten		186	99	99	82																	
Beheer		8	10	12	14	35																
Output (beoogd en verwacht effect)	<ul style="list-style-type: none"> De concrete output is 35 gebieden van 1000 ha aaneengesloten weidevogelbeheergebied met zwaar agrarisch beheer (kruidenrijk grasland, extensieve beweiding, greppel plasdras) met als doel om de achteruitgang van de weidevogelpopulatie (met de grutto als gidssoort) om te buigen naar een stijgende lijn. Zwaar agrarisch natuurbeheer levert verbetering van de biodiversiteit op. In de vorm van insecten, kruidenrijk grasland, CO2 vastlegging grasland, waterkwaliteit. Er is veel ervaring en kennis over de effectiviteit van het beheer. Ook vanuit kennis is er consensus over de inhoudelijke aanpak van de voorgestelde maatregelen binnen het Aanvalsplan. 																					
Aandachtspunten implementatie	<ul style="list-style-type: none"> ANLB betreft een vrijwillige deelname. De melkverwerkingsketen is afgestemd op zoveel mogelijk liters melk. Steun vanuit deze keten voor een ander verdienmodel is noodzakelijk. 																					
A4. 1 MLD. VAN HET TRANSITIEFONDS BESTEMMEN VOOR AFWAARDERING GRONDEN T.B.V. EXTENSIEF GEBRUIK BESTEDEN AAN REALISATIE GROEN-BLAUWE DOORADERING (GBDA)																						
Rationale / gerelateerde beleidsknop	<ul style="list-style-type: none"> In afwachting van besluit over langjarige financiering ecosysteemdiensten (zie hieronder), kan een minimaal bedrag uit het Transitiefonds worden ingezet om een start te maken met het invullen van het doel 10% (223.700 ha) groen-blauwe dooradering van het landelijk gebied in 2050, en een doelbereik van 50% van dit doel in 2030. Geschat wordt dat 2 tot 3 procent van de elementen al aanwezig is. Delen hiervan worden ook al beheerd. Concreet betekent dit op basis van schattingen van het huidige areaal een opgave van respectievelijk 167.775 ha en 83.887 ha aan nieuwe landschapselementen. Het aanvalsplan Landschap schat in dat het invullen van de doelstelling voor 2030 7,6 mld. kost, waarvan ca. 4 mld. voor eenmalige aanleg en grondafwaardering, en 3,6 mld. voor langjarig (30 jaar) beheer. Het doel van 50% staat in het NPLG, maar GBDA is een ondersteunend doel in het Transitiefonds, wat gericht is op stikstof en klimaat (doelen hier zijn leidend). Het is daarom niet zomaar aannemelijk dat de gehele opgave zal worden ingevuld voor 2030. 																					

	<p>Deze maatregel stelt voor het Transitiefonds in ieder geval voor een deel van de opgave in te zetten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bijlage in het coalitieakkoord voorziet uit het Transitiefonds 7 mld. voor afwaardering gronden t.b.v. extensieve landbouw en 2,5 mld. voor natuurinclusieve landbouw. Ons voorstel is om minimaal 10% of 1 mld. van deze middelen specifiek te besteden aan GBDA. We kiezen voor een relatief klein percentage omdat a) stikstof- en klimaat leidende doelen blijven; 2) voor grotere bestedingen een antwoord op de vraag hoe langjarig beheer is geborgd (zie maatregel hieronder) nodig is. Hiernaast zal ook via andere wegen ingezet worden op de GBDA-opgave (bijv. mogelijkheden binnen het GLB, initiatieven op Rijksgronden etc.); en sommige initiatieven die worden gefinancierd uit het t Transitiefonds zullen ook bijdragen aan het invullen van de opgave (bijv. stimuleren natuurinclusieve landbouw). • Daarnaast is de beheersvraag een fundamentele. Door langjarig beheer te bieden lopen de kosten op; dit kan niet worden opgelost met een Transitiefonds wat ook voor allerlei andere doelen wordt ingezet en afloopt in 2035. Om desinvesteringen te voorkomen moet deze beantwoord worden. Zie de aanbeveling verderop in dit pakket. <i>Disclaimer: mogelijk is hierover op moment van publicatie een besluit genomen.</i>
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • Het Coalitieakkoord geeft aan dat ca. 7 mld. van het Transitiefonds Landelijk Gebied besteed kan worden aan de afwaardering van gronden. Daarnaast kan 2,5 mld. worden besteed aan natuurinclusieve landbouw. Deze maatregel behelst het bij het beoordelen van de gebiedsplannen prioriteren van plannen die leiden tot aanleg groen-blauwe dooradering, bij voorkeur in combinatie met het bereiken van andere doelen (bijv. bosaanleg, beekdalherstel). 1 mld. besteden aan GBDA.
Output (beoogd en verwacht effect)	<ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van of het beheer wel of niet gedekt is (zie maatregel hieronder om daar een besluit over te nemen) of) en of gronden moeten worden afgewaardeerd kan hiermee 14.000-42.000 ha extra GBDA worden gerealiseerd. Hierbij gaan we uit van 50% houtige en 50% niet-houtige landschapselementen. • Als er geen besluit wordt genomen over het beheer, zal dat moeten worden afgekocht met dit bedrag. Als dat voor 30 jaar wordt betaald, is ca. 14.000 te realiseren. • Als een besluit wordt genomen om meer langjarige financiering beschikbaar te stellen voor agrarisch natuurbeheer, zal het bedrag kunnen worden ingezet voor eenmalige kosten zoals aanleg en afwaardering. Naar schatting kan dan 22.000 ha (alle gronden ook afwaarderen) tot 42.000 ha (alleen aanleg) gerealiseerd worden. • GBDA is een zeer effectieve maatregel om de biodiversiteit te versterken. Enerzijds vergroot GBDA het leefgebied van zowel VHR doelsoorten als algemene soorten. De helft van de VHR doelsoorten zijn (mede) afhankelijk van GBDA. Landschapselementen als onderdeel van GBDA versterken daarnaast de functionele agrobiodiversiteit in het agrarisch gebied (natuurlijk plaagbestrijders

	<p>en bestuivers). Tot slot verbindt groen-blaauwe dooradering bestaande natuurgebieden door kwalitatief ecologische verbindingen waardoor soorten uit deze gebieden gemakkelijker kunnen migreren. Daarmee versterkt GBDA het beleid voor N2000 gebieden en ook de biodiversiteit van andere beschermde natuurgebieden. De uiteindelijke effecten op de biodiversiteit hangen af van verschillende factoren. Het type element, de diversiteit binnen het element, de leeftijd en de aansluiting op het omringende landschap maken hier deel van uit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neveneffecten: landschapselementen dragen bij aan meerdere beleidsdoelen, waaronder klimaat, stikstof, waterkwaliteit, klimaatadaptatie en landschapskwaliteit.
Aandachtspunten implementatie	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring van de uitvoering en de resultaten. • Deelname blijft vrijwillig.
B. NADER UIT TE WERKEN MAATREGELEN	
B1. NORMERING GRONDWATERONTTREKKING RONDOM NATURA-2000 GEBIEDEN	
Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Draagt bij aan hydrologie op orde, scherpt voorstel water/bodem sturend brief m.b.t. het beperken van grondwateronttrekkingen aan door een verplichte norm in te stellen rondom Natura 2000. • Onderzocht moet worden via welk instrument dit het best te realiseren is: provinciale verordening vaste norm (1 km rondom N2000) / provinciale verordening flexibele norm (afhankelijk van situatie) / nee, tenzij beleid: geen onttrekkingen 1 km rondom N2000, provincie kan ontheffing geven. • Daarnaast zal een inschatting moeten worden gemaakt van de uitvoeringskosten. • De maatregel is in het kader van biodiversiteit met name bedoeld om verdroging tegen te gaan. Deze maatregel bevordert ook het zuiniger omgaan met (drink)water. • Er zullen effecten zijn voor economische sectoren die veel water gebruiken. Denk aan productieprocessen waar veel water mee gepaard gaat (yoghurtfabriek, bierbrouwerij) of waar waterkoeling nodig is (datacenters). Drinkwaterbedrijven zullen naar verwachting een ontheffing kunnen krijgen.
B2. ALGEMENE KWANTITATIEVE REDUCTIEDOELEN VOOR HET GEBRUIK VAN GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN	
Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Deze maatregel betreft het opstellen van algemene kwantitatieve reductiedoelen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit is in aanvulling op bestaande normering op gebied van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Er gelden al algemene normen over toegestane middelen en gebruik, en daarnaast kunnen provincies het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beperken in specifieke gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000, grondwaterbeschermingsgebieden). Het stellen van kwantitatieve doelen is ook in lijn met het Europese wetsvoorstel wat momenteel in de maak is. • Om de relatie tussen beoogde maatregel (generieke reductiedoelen) en biodiversiteit te versterken, is het belangrijk om een

	<p>(oorzakelijk/causaal) verband aan te tonen en het mogelijke effect van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te onderscheiden van andere factoren die de biodiversiteit in het landelijk gebied beïnvloeden (verlies habitats door bebouwing en infrastructuur, nutriënten, verdroging, invasieve exoten, klimaatverandering, recreatiedruk, etc.) Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concreet zullen er maatregelen moeten worden uitgevoerd om deze kwantitatieve doelen te halen. Afhankelijk van de uiteindelijke doelen, zal moeten worden bepaald met welke combinatie van ondersteunende en normerende maatregelen deze zullen moeten worden bereikt; en zal hier een budget voor moeten worden gereserveerd. • Algemene reductiedoelen zullen eventuele risico's voor biodiversiteit verder terugdringen en de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen verkleinen. Het doel is om bij te dragen aan het stoppen van achteruitgang of verbeteren van biodiversiteit in landbouwgebieden en direct daar aan grenzende (natuur)gebieden. Dit vergroot ook de samenhang tussen landbouw en natuur. • Een belangrijk vraagstuk bij de beoogde maatregel is het vertalen van generieke reductiedoelen naar de praktijk van de agrarische ondernemer. Uiteindelijk is het de agrariër die een reductie moet bewerkstelligen. Gaat het gelden voor alle telers en teelten en alle gewasbeschermingsmiddelen (rechtsgelijkheid tussen agrariërs)? Welke mogelijkheden heeft de teler om zijn gebruik te reduceren met behoud van inkomen/bestaanszekerheid en gezien de afhankelijkheid van de agrariër van andere partijen in de keten? • Publieke of private keurmerken (bv. resp. biologische landbouw en <i>On the way to Planet proof</i>) kunnen agrariërs ertoe bewegen om het gebruik van (chemisch-synthetische) gewasbeschermingsmiddelen te beperken. Het marktaandeel van deze keurmerken is momenteel beperkt.
<p>B3. PACTVOORWAARDEN AANPASSEN T.B.V. ONDERSTEUNEN DUURZAME LANDBOUW.</p>	
<p>Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten</p>	<p>Er liggen verschillende plannen met betrekking tot aanpassingen naar duurzame pacht. Net op de valreep van afronding van dit IBO hebben VVD en GroenLinks ook een voorstel duurzame pacht ingebracht. De maatregel ziet op het verder uitwerken van deze maatregelen, gebaseerd op drie componenten:</p> <p>1) Vernieuwen pachtwetgeving Doel: Langlopende contracten stimuleren en duurzaamheidsvoorwaarden opnemen in contracten faciliteren. Input: wetgeving aanpassen. Output: De duur van de pachtcontracten in NL neemt toe en het opnemen van duurzaamheidsvoorwaarden is makkelijk en een standaard onderdeel geworden van pachtcontracten.</p> <p>2) Verduurzamen overheidsgronden richting natuurinclusieve en biologische landbouw (met bijpassende pachtprijs). Het gaat hier om Staatsbosbeheer (SBB) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Via opdracht aan beiden kunnen de gronden duurzamer worden uitgegeven.</p>

	<p>Hierbij wordt zo snel als mogelijk gebruik gemaakt van KPI's incl. streef- en drempelwaarden. Bij SBB wordt hier al reeds mee geëxperimenteerd. Bij RVB wordt de komende jaren eerst zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande duurzaamheidskenmerken en indien de KPI's ver genoeg uitontwikkeld zijn dan kunnen ook die worden ingezet in de pachtvoorwaarden.</p> <p>Doel: Gronden SBB en RVB allemaal duurzaam verpacht met natuurinclusieve voorwaarden passend bij het gebied en langere contracten.</p> <p>Input: Voor de lagere inkomsten zijn financiële middelen nodig voor SBB en RVB + KPI-set ontwikkelen die passend is bij SBB en RVB (voor SBB lopen hier al reeds pilots voor). Er zal nader in kaart moeten worden gebracht hoe dit inkomstenverlies kan worden opgevangen.</p> <p>Output: Nader te bepalen aantal ha RVB gronden verduurzaamd en ha gronden SBB naar NIL niveau 2.</p> <p>3) Stimuleren dat ook overige overheidsgronden (niet onder verantwoordelijkheid Rijk) de pachtgronden verduurzamen. Het Rijk neemt het initiatief om hierover gezamenlijk afspraken te maken met andere overheden.</p> <p>Doel: andere overheden stimuleren om ook langere pachtcontracten af te laten sluiten en om duurzaamheidsvoorwaarden op te nemen</p> <p>Input: ontwikkelen KPI-set (zie 2) + organisatie opzetten om deal te maken.</p> <p>Output: Zoveel mogelijk gemeentes, provincies, waterschappen onderschrijven de noodzaak tot verduurzamen van hun pachtgronden.</p>
B4. VERDERGAANDE VERGROENING DOORVOEREN IN GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID (GLB)	
<p>Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie (GLB) is een belangrijk instrumentarium voor het ondersteunen van boeren bij onder andere vergroening en het natuurinclusiever maken van de landbouw. • In 2023 is de nieuwe GLB-periode van start gegaan, die loopt tot en met 2027. In het Nationaal Strategisch Plan (NSP) staat de Nederlandse invulling van het GLB omschreven.¹⁰⁸ Daaruit blijkt dat Nederland (deels) gebruikt maakt van diverse 'vergroeningsinstrumenten', zoals de ecoregeling, een nieuwe regeling in het huidige GLB. • Er zijn echter ook mogelijkheden die nog onbenut worden gelaten, zoals specifieke steun aan biologische landbouw. • Het is daarom wenselijk nu alvast na te denken over een aanvulling op het nieuwe GLB (bijvoorbeeld bij de tussentijdse evaluatie van het NSP). <p>De volgende elementen kunnen nader worden uitgewerkt:</p> <p>1) Hectaretoeslag voor biologische boeren. Zoals onder andere gesignaleerd door de Algemene Rekenkamer¹⁰⁹ is Nederland het enige EU-land dat in de GLB-periode 2014-2020 geen gebruik heeft gemaakt</p>

¹⁰⁸ [Home | Toekomst GLB.](#)

¹⁰⁹ In zijn Verantwoordingsonderzoek bij het LNV-jaarverslag 2022: [Zorgen over effectiviteit van beleid voor biologische landbouw | Nieuwsbericht | Algemene Rekenkamer.](#)

	<p>van specifieke ondersteuning van biologische boeren door middel van een hectaretoeslag. Ook in het NSP 2023-2027 is dit niet opgenomen. Volgens de Algemene Rekenkamer bedroeg de gemiddelde hectaretoeslag in de EU in de periode 2014-2020 143 euro per hectare. Een hectaretoeslag kan een goede stimulans zijn om het areaal biologische landbouw te vergroten, zoals beoogd door het kabinet en de Europese Commissie. Uitgaande van een biologisch areaal in 2027 van circa 100.00 ha en een hectaretoeslag van 150 euro/ha bedragen de jaarlijkse kosten hiervoor circa 15 mln.</p> <p>2) Verankering en specifieke steun voor natuurinclusieve boeren. Anders dan biologische landbouw (verankerd in onder andere een EU-verordening en een erkend publiek keurmerk), is natuurinclusieve landbouw nog niet erkend in wet- en regelgeving. Hierdoor is het lastiger om natuurinclusieve boeren gericht te ondersteunen, terwijl dat voor de biodiversiteit wel veel potentie heeft. Biologische en natuurinclusieve landbouw dragen in belangrijke mate bij aan dezelfde doelen en kennen een behoorlijke overlap. Er zijn echter ook verschillen. Juist een gecombineerde aanpak kan voor Nederland interessant zijn. In Nederland vindt veel onderzoek plaats naar natuurinclusieve landbouw (zo worden er vier niveaus onderscheiden) en vinden veel praktijkinitiatieven plaats (onder andere met pachters van Staatsbosbeheer). De stap naar het concreet en duurzaam belonen van natuurinclusieve boeren moet echter nog gezet worden. Het is daarom wenselijk te verkennen of dit in het volgende GLB-beleid kan worden ingebed (zoals via een hectaretoeslag of automatische beloning in ecoregelingen) en/of via nationaal beleid kan vorm krijgen.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

C. NADER ONDERZOEK NODIG

C1. ONDERZOEK NAAR BETERE BESCHERMING VAN NATUUR DOOR EFFECTIEVER TOEZICHT EN HANDHAVING.

Beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> De bescherming van natuurgebieden en beschermde soorten en het bijbehorende kader van toezicht en handhaving is vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals de Wet natuurbescherming en de Wet ruimtelijke Ordening (per 1 januari 2024 Omgevingswet), daaronder vallende besluiten en regelingen en regelgeving van gemeenten, provincies en waterschappen. Toezicht en handhaving moet erop toezien dat de beschermingsregimes zoals vastgelegd in de wet- en regelgeving worden nageleefd. In de praktijk vinden echter nog vaak activiteiten plaats die in de gebieden niet zijn toegestaan. Dit betreft aan de ene kant het verlenen van vergunningen voor projecten en activiteiten die eigenlijk niet toegestaan zijn, en aan de andere kant overtredingen van bezoekers (bijvoorbeeld dumpen van afval, geluidsoverlast, wildcrossen, het betreden van afgeschermd gebied). Het systeem van toezicht en handhaving ten aanzien van natuur is op dit moment versnipperd, zowel met betrekking tot verschillende onderwerpen (natuurwetgeving, openbare orde, handel in bedreigde soorten, land en zee) als ten aanzien van betrokken partijen (Rijk, decentrale overheden, diverse uitvoeringsorganisaties).
--------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> • Het is daarom wenselijk te onderzoeken wat er nodig is om toezicht en handhaving effectiever te maken. Dit betreft bijvoorbeeld het vergroten van de capaciteit van toezicht en handhaving, en het stimuleren van betere samenwerking tussen betrokken partijen (o.a. terreinbeheerder, provincies, gemeenten, politie). Dit zorgt ervoor dat er minder overtredingen plaatsvinden die een schadelijk effect hebben op beschermde gebieden en soorten. • Hierbij kan worden aangesloten bij de volgende recente en lopende trajecten: <ol style="list-style-type: none"> 1) Het rapport van de Commissie-Van Aartsen over het versterken van vergunningverlening, toezicht, handhaving in het milieudomein. 2) Het rapport van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) over het natuurbeleid, waarin een versterking van de inspectietaken ten aanzien van natuur werd bepleit. 3) Onderzoek naar de versterking van toezicht en handhaving bij vergunningverlening voor stikstofgevoelige gebieden, in opdracht van het ministerie van LNV.
<p>C2. ONDERZOEK INSTELLEN NAAR AANSCHERPING VAN HET BESCHERMINGSREGIME (STRIKTERE VERGUNNINGVERLENING OM MINDER ACTIVITEITEN TOE TE STAAN IN EN RONDOM NATURA 2000-GEBIEDEN EN KRM-GEBIEDEN)</p>	
<p>Beschrijving</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In beschermde mariene gebieden zijn in de meeste gevallen relatief veel activiteiten toegestaan (in gevelijking met bijvoorbeeld natura-2000 gebieden op land). Om de druk de op mariene natuur (inclusief Waddenzee) te verminderen kan gekeken worden of de beschermingsregimes kunnen worden aangescherpt. Dit bevordert sneller en beter herstel/versterking van ecologische draagkracht mariene gebieden. Dit kan worden uitgevoerd door aanscherpen van Vergunningverlening onder de Wet natuurbescherming en de Waterwet. Het gaat om activiteiten zoals visserij, scheepsvaart, mijnbouw, recreatie en zandwinning. • Voor invoering van een dergelijke uitvoering is aanvullende onderzoek nodig naar. In de eerste plaats naar wat juridisch mogelijk is binnen de huidige kaders. In de tweede plaats moet ecologisch bekeken worden waar deze maatregel voor welke activiteiten een gewenst effect kan hebben.
<p>C3. INVENTARISEREN WAAR FINANCIERING NATUURBEHEER NIET GEREGELD IS, ZODAT GERICHT OPLOSSINGEN KUNNEN WORDEN GEVONDEN</p>	
<p>Beschrijving</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deze maatregel is erop gericht om ervoor te zorgen dat in alle gebieden spraken is van voldoende bekostiging voor beheer. Er zijn gebieden waar de financiering van beheer tekort schiet om doelen te realiseren. • Een voorbeeld dat in het IBO is opgekomen is beheer in de Waddenzee, waar verschillende partijen samenwerken in de Beheerautoriteit Waddenzee. In de Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee is vastgelegd dat de opdrachtgevers nadere afspraken maken over het gezamenlijk programmeren van middelen die het beheer van de Waddenzee versterken. Maar het lukt niet om de benodigde middelen rond te krijgen omdat geen middelen zijn gereserveerd.

	<ul style="list-style-type: none"> • Op terrein van exotenbestrijding is ook sprake van een tekort aan benodigde inzet voor effectief beheer. Voor een effectievere bestrijding van invasieve exoten is naar schatting een geormerkt bedrag van jaarlijks 12 mln structureel nodig voor de provincies. Hiermee kan invulling gegeven worden aan bestrijding van invasieve exoten in de hele provincies (dus ook buiten N2000 gebieden), waaronder tegen invasieve waterplanten in watergangen (beheer door waterschappen). • Ten aanzien van het natuurbeheer in het kader van de Subsidieregeling Natuur en Landschapsbeheer (SNL) zijn provincies aan het verkennen of een verdere verhoging van het subsidiepercentage van 84% naar 100% mogelijk en wenselijk is. • Er moet breder worden geïnventariseerd in welke mate beheer voldoende is gefinancierd om de doelen in gebieden te realiseren. Op deze manier is te achterhalen wat het probleem is (gebrek aan beschikbaarheid middelen, geen goede toegankelijkheid tot beschikbare middelen, inefficiënte wijze van beheer etc.) en kunnen er oplossingen worden gevonden.
C4. VERKENNING NAAR ECOLOGISCH BERMBEHEER ALS NORM BIJ DE RIJKSOVERHEID	
Beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Het voeren van ecologisch bermbeheer is een maatregel die veel potentie heeft voor de biodiversiteit, ook vanwege de omvang en de schaal. Er lopen al diverse initiatieven op dit punt en in het Deltaprogramma Biodiversiteitsherstel is dit een prioritair onderwerp.¹¹⁰ • De rijksoverheid kan het goede voorbeeld geven door in de hoedanig van wegbeheerder van rijkswegen (weg, water, spoor) ecologisch bermbeheer als uitgangspunt te nemen bij het beheer en onderhoud. • Er moet een verkenning worden gehouden naar de te verwachten kosten en realisatiemethoden. • Mogelijk kan ook een verbinding worden gelegd met groen-blauwe dooradering op rijksgronden, zoals bedoeld in het aanvalsplan landschap.
C5. ONDERZOEK BIODIVERSITEITSTOETS BIJ BESLUITVORMING, ONDER ANDERE MET BEHULP VAN MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE (M.E.R.)	
Beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Verkenning naar de wijze waarop het belang van biodiversiteit beter kan worden meegenomen in de besluitvorming over relevante projecten. Daarbij wordt in ieder geval de mogelijke rol van de milieueffectrapportage en de Commissie m.e.r. betrokken.
C6. INVENTARISATIE VAN HET EFFECT VAN DE FINANCIËLE INSTRUMENTEN VAN HET RIJK OP BIODIVERSITEIT (O.A. OP BASIS VAN AFSPRAKEN GBF/MONTREAL)	
	<ul style="list-style-type: none"> • In het Global Biodiversity Framework (GBF) zijn diverse doelstellingen afgesproken die beogen om zowel publieke als private financiële stromen zodanig te veranderen, dat ze geen schadelijke, maar juist positieve effecten zullen hebben biodiversiteit. • GBF-doel 14 luidt: <i>zorgen voor de volledige integratie van biodiversiteit en de vele waarden ervan in beleid, regelgeving,</i>

¹¹⁰ Thema's | Deltaplan Biodiversiteitsherstel (samenvoorbiodiversiteit.nl)

	<p><i>plannings- en ontwikkelingsprocessen, armoedebestrijdingsstrategieën, strategische milieubeoordelingen, milieueffectbeoordelingen en, in voorkomend geval, nationale boekhouding, binnen en tussen alle bestuursniveaus en in alle sectoren, met name die met aanzienlijke gevolgen voor de biodiversiteit, waarbij alle relevante publieke en private activiteiten geleidelijk op elkaar worden afgestemd; en fiscale en financiële stromen met de doelstellingen en streefdoelen van dit kader.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • GBF-doel 18 luidt: <i>Tegen 2025 stimulansen, waaronder subsidies, die schadelijk zijn voor de biodiversiteit, op een evenredige, rechtvaardige, eerlijke, doeltreffende en billijke manier identificeren en afschaffen, geleidelijk afschaffen of hervormen, terwijl ze tegen 2030 aanzienlijk en geleidelijk met ten minste 500 miljard dollar per jaar worden verminderd, te beginnen met de meest schadelijke prikkels, en positieve prikkels voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit opschalen.</i> • Deze doelen passen ook de bij de nationale ambitie van een transitie naar een natuurinclusieve samenleving, waarbij de (rijks)overheid het goede voorbeeld geeft. • In Nederland bestaat nog geen complete inventarisatie van de subsidies en andere publieke geldstromen en het effect daarvan op biodiversiteit. LNV heeft een begin gemaakt met het inventariseren van de LNV-subsidies.¹¹¹ Die zal worden opgevolgd door een verdiepende vervolgstudie. • Ook andere departementen zullen zo'n inventarisatie moeten uitvoeren, waarmee een rijksbreed beeld ontstaat, om invulling te geven aan de doelen uit het GBF. • Het ligt in de lijn van verwachting dat ook decentrale overheden zo'n inventarisatie uitvoeren.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

D. VERZEKEREN UITVOERING BESTAANDE AFSPRAKEN

D1. PROVINCIES MEER ONDERSTEUNEN BIJ HET VOLTOOIEN VAN HET NATUURNETWERK NEDERLAND IN 2027

Beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • In het Natuurpact uit 2013 is afgesproken dat provincies voor eind 2027 in totaal minstens 80.000 ha nieuwe natuur aanleggen. Uit de 8e, meest recente Voortgangsrapportage Natuur blijkt dat hiervan ruim 45.000 ha is aangelegd. Het huidige tempo is echter niet voldoende om het doel eind 2027 te realiseren. Volgende de 8e voortgangsrapportage natuur zijn de belangrijkste obstakels capaciteit (zowel bij provincies als bij uitvoerende organisaties), gestegen grondprijzen, verminderde grondmobiliteit en cumulatie van ruimtelijke vraagstukken. • Dit was aanleiding voor een taskforce van provincies om te adviseren dat provincies een realisatiestrategie opstellen om de restopgaven in te vullen. De strategieën bevatten het instrumentarium dat
--------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹¹¹ Quick scan RBO: 'Effecten van het LNV-instrumentarium op natuur en biodiversiteit' – nog te publiceren concept.

	<p>provincies in willen zetten om de doelstellingen te realiseren. Tien van de twaalf provincies hun zo'n strategie opgesteld, de twee andere liggen naar eigen zeggen op koers om de doelen te halen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De taskforce adviseerde daarnaast om Rijk en provincies gezamenlijk een aantal knelpunten en belemmeringen aan te pakken. Daarbij gaat het onder andere om capaciteit voor het uitvoeren de gebiedsprocessen en om hulp van het Rijk bij grondverwerving, onder andere in de vorm van de Rijksgrondbank. • Het is wenselijk om deze samenwerking op korte termijn vorm te geven, om het doelbereik voor het NNN (maar ook voor Programma Natuur en het NPLG) te bespoedigen.
<p>D2. UITVOERING STIKSTOF- EN KLIMAATMAATREGELEN VOLGENS LOPENDE TRAJECTEN (PIEKBELASTERSAANPAK, NPLG MET MOGELIJK EXTRA DWINGENDE MAATREGELEN ALS DIT NIET LEIDT TOT VOLDOENDE DOELBEREIK (FINANCIERING TRANSITIEFONDS))</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Voor stikstof en klimaat gelden wettelijk vastgelegde doelen. De invulling van deze doelen is belegd in het NPLG (provincies hebben de opdracht gekregen hier invulling aan te geven) en was gedurende de looptijd van het IBO onderwerp van gesprek in het Landbouwakkoord. Daarnaast wordt via initiatieven vanuit het Rijk, zoals de lopende structurele aanpak stikstof en de landelijke opkoopregelingen, deze doelen verder ingevuld. • In dit IBO hebben we ervoor gekozen om geen alternatieve 'stikstof-klimaat' aanpak vorm te geven gericht op het invullen van deze doelen. We doen de aanname dat een groot deel van de middelen uit het Transitiefonds besteed zal worden aan het invullen van deze doelstellingen. Stikstof en klimaat zijn als (kwantitatief) doel als eerste en tweede opgenomen in het wetsvoorstel voor het Transitiefonds. • Koppelkansen met klimaat is om een deel van de extensiveringsmiddelen in te zetten voor het programma Veeweiden (afhankelijk van het instrumentarium kunnen kosten variëren tot 2,7 mld.). Dan worden deze middelen dubbel benut: <ul style="list-style-type: none"> ○ een verhoging van het oppervlaktewaterpeil kan een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding en bevordering van de habitat van planten en dieren. Met name insecten, bodemleven zoals wormen en weidevogels als de grutto en de kievit kunnen hier baat bij hebben. Zo draagt een dergelijke maatregel ook bij aan de landelijke Natura 2000-doelen. Daarnaast is voor biodiversiteit een belangrijk effect dat het verhogen van het waterpeil bodemdaling tegengaat. Bodemdaling leidt tot verdroging van hoger gelegen natuurgebieden en verslechtering van de waterkwaliteit. NB. Niet overal leidt het verhogen van het peil tot een positief effect op de biodiversiteit. ○ Hogere waterstanden leidt tot minder uitstoot van broeikasgassen en is dus goed voor het klimaat. Het tegengaan van klimaatverandering is ook gunstig voor de biodiversiteit. ○ Bodemdaling leidt tot extra beheerskosten (voor infrastructuur, riolering, fundering), die naar schatting oplopen tot 2 mld. in

	<p>2050. Ook neemt op termijn het risico op verzilting en overstromingen toe.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het is op dit moment onzeker of bovengenoemde plannen zullen leiden tot voldoende doelbereik. Mochten de plannen niet leiden tot voldoende doelbereik voor stikstof en klimaat, dan kan in het basispakket aanvullend worden geput uit het rapport Sturen op stikstof, wat medio juni zal verschijnen. Dit rapport zal naar verwachting een 'menukaart' bevatten met normerende en beprijzende maatregelen voor stikstof. Deze maatregelen kunnen helpen om te komen tot voldoende doelbereik. Vanwege de belangrijke rol die vermindering van stikstofdepositie heeft voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, kan dit een wezenlijke bijdrage leveren aan doelbereik voor biodiversiteit. • In de aanvullende pakketten wordt hier alvast een voorschot op genomen: in het Normeren & Beprijzen pakket wordt in ieder geval een emissieheffing ingevoerd en een GVE-norm. In het 'natuur voorop' pakket wordt ook een GVE-norm ingevoerd.
<p>D3. NATUURINCLUSIEF BOUWEN: AANPASSEN BESLUIT BOUWWERKEN LEEFOMGEVING (LOPEND TRAJECT).</p>	
<p>Beschrijving</p>	<p>Het kabinet werkt momenteel aan een aanpassing van het Bbl om een grondslag opgenomen om in de Omgevingsregeling specifieke eisen aan verblijfsvoorzieningen voor gebouwfahankelijke beschermde soorten te kunnen stellen. Hiermee wordt een verplichting opgenomen dat bij nieuwbouw en bij ingrijpende renovatie maatregelen moeten worden getroffen zodat daken en/of gevels verblijfplaatsen kunnen bieden aan gebouwfahankelijke beschermde soorten, zoals de huismus, gierzwaluw en een aantal vleermuissoorten. Deze verplichting wordt momenteel in nauwe samenwerking met de bouwsector en natuurorganisaties uitgewerkt.¹¹²</p>
<p>D4. AANSLUITEN BIJ ACTIEPLAN BIOLOGISCHE LANDBOUW M.B.T. AFSPRAKEN SUPERMARKTEN EN KETENS.</p>	
<p>Beschrijving</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Naast maatregelen voor duurzame landbouw die gericht zijn op de productiekant, is het ook van belang om maatregelen te nemen die gericht zijn op de keten en de consumentenkant. Er zijn verschillende mogelijkheden waarop de ketenpartijen verduurzaming kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door een groter aanbod van biologische producten, het betalen van een meerprijs voor duurzame productie, of langetermijncontracten afsluiten met boeren zodat deze de duurzaamheidsinvestering kunnen terugverdienen. • Ook in de onderhandelingen over het Landbouwakkoord is over dit onderwerp gesproken. Mogelijk kan dit worden benut voor aanvullend beleid.

¹¹² Verzamelbrief moties en toezeggingen bouwregelgeving, 5 juni 2023. <https://open.overheid.nl/documenten/f51b604f-fcef-4d64-b520-6611e0bf5154/file>.

E. DOORKIJK 2050: BESLUITEN NEMEN OVER LANGJARIG BELEID EN FINANCIERING

Toelichting

Voor het nemen van doelmatige en doeltreffende maatregelen is het nodig dat op sommige onderdelen duidelijke keuzes worden gemaakt, die verder strekken dan 2030 en de dekking uit het transitiefonds.

1) Een visie op Nederland in de toekomst opstellen. Om richting te geven aan beleid helpt het als er een beeld is van het einddoel: waar werken we naartoe? Het kabinet kan hierin knopen doorhakken op belangrijke thema's, zoals:

a) kwantiteit en kwaliteit van arealen natuur en agrarisch beheerde natuur. Hierin zijn verschillende keuzes te maken, omdat het tot op zekere hoogte schuivende panelen zijn.

b) vormgeven van een natuurinclusieve samenleving, met een horizon die verder strekt dan 2030. Dit vraagt hervormingen op meerdere domeinen. Het gaat hier niet zozeer om extra arealen, maar om het aanpassen van processen en systemen zodat deze meewerken met biodiversiteitsherstel in plaats van tegenwerken. Het aanjagen van **groen in de stad** is hier een specifiek aandachtspunt.

2) Deze plannen onderbouwen met een voorstel voor (langjarige) financiering.

a) Natuur moet worden beheerd: wie neemt dat voor zijn rekening? Zonder een besluit hierover is het niet doelmatig om nieuwe natuur en agrarische natuur grootschalig uit te rollen (als het vervolgens niet onderhouden wordt). Specifiek het **financieren van landschapsdiensten** is op korte termijn een aandachtspunt: door hierin positie te kiezen is het duidelijk welk perspectief er is voor agrariërs. Dit moet wel onderbouwd gebeuren, zodat ook duidelijk is wat de opbrengst is (voor welke diensten wordt betaald, en wat levert dat op t.b.v. doelbereik)

b) Het realiseren van groen in de stad en een natuurinclusieve samenleving in 2050 zullen niet van de grond komen zonder financiering. Dit is een combinatie tussen publiek en private middelen.

E1. EEN VISIE OPSTELLEN OVER DE INDELING VAN DE RUIMTE

Beschrijving	<ul style="list-style-type: none">• Het Rijk maakt, ten behoeve van de nieuwe Nota Ruimte, een visie voor wat betreft de benodigde extra ruimte voor natuur en natuurinclusief agrarisch gebied.• Om de doelstellingen van de VHR te realiseren, maar ook om de doelstellingen t.a.v. beschermde natuur en groen-blauwe dooradering in te vullen, is uitbreiding van natuurgebieden en agrarisch beheerde natuurgebieden noodzakelijk. Het is echter onduidelijk wat het eindbeeld is, omdat de vormgeving op provinciaal niveau is belegd. Het kan helpen bij het vormgeven van de plannen van het NPLG als er een nationale visie komt op de verhoudingen natuur / agrarisch gebied.• Op verzoek van het ministerie van LNV hebben Wageningen University Research (WUR) en SOVON Vogelonderzoek een inschatting (landelijk, per provincie en per natuurtype) gemaakt van de voor een 100% goede staat van instandhouding benodigde hectares van verschillende natuurtypen. In deze analyse is ervoor gekozen om uit te gaan van een maximale functiecombinatie van natuurdoelen met ander, met name agrarisch landgebruik. Er is ook te kiezen voor een andere aanpak, namelijk niet overal naar maximale combinatie te streven. Een andere inzet kan zijn om meer natuur aan te leggen, en minder natuurinclusief agrarisch gebied.
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

E2. VISIE ONTWIKKELEN VOOR EEN NATUURINCLUSIEVE SAMENLEVING

Beschrijving

- Het IBO is gericht op maatregelen t.b.v. het behalen van doelen in 2030. Maar deze doelen zijn een stap naar volledig biodiversiteitsherstel in 2050. Er is dan ook na 2030 nog werk te verzetten om daar te komen. Het is niet voldoende om beleid te beperken tot meer en beter beheerde natuur. Meerdere domeinen in de samenleving zullen anders moeten gaan werken, om te zorgen dat zij bijdragen aan biodiversiteitsherstel in plaats van dit tegenwerken.

Er zijn al verschillende trajecten waarop kan worden voortgebouwd:

1) Er ligt een eerste **agenda natuurinclusief** en momenteel wordt gewerkt aan een Agenda Natuurinclusief 2.0. Deze agenda bevat acties op 10 domeinen. Hieronder zijn deze opgenoemd met daarachter de strekking van de onderwerpen waar nu verder over wordt nagedacht.

- Bewustwording: stimuleren van natuurinclusief gedrag
- Bouw: natuurinclusiever bouwen, steden vergroenen.
- Energie: natuurinclusieve aanleg van wind- en zonneparken, natuurinclusieve productie en beheer van energie bevorderen.
- Financiële sector: vergroenen publieke en private uitgaven, onderzoek doen naar financiering ecosystemen buiten de landbouw, meer natuurinclusief investeren.
- Infrastructuur: natuurinclusief opnemen in aanbestedingen.
- Landbouw: natuurinclusieve landbouw, natuurinclusieve teelten
- Onderwijs: mee educatie over duurzamer investeren en consumeren, andere domeinen adviseren en ondersteunen op gedragsbeïnvloeding, vergroenen schoolpleinen.
- Recreatie: inrichten op meer inclusieve manier
- Water: groen-blauwe dooradering
- Gezondheid: meer groen in en rondom ziekenhuizen en omgeving.

2) Er liggen al verschillende onderzoeken naar hoe zo'n

langetermijnvisie eruit kan zien, zoals de Natuurverkenning 2050 die verschillende scenario's schetst. Hier zit een natuurinclusief scenario in, maar ook andere scenario's.

Groen in de stad

- Meer groen in de stad is in algemene zin positief voor de biodiversiteit, het behalen van de VHR-doelen en basiskwaliteit natuur. Er is ook een positieve link met klimaat en kwaliteit leefomgeving. En dus met gezondheid. Kanttekening is wel dat het daadwerkelijke effect zal afhangen van de invulling van 'groen'. Met name ook hoe groen in en om de stad met elkaar zijn verbonden.
- In het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag is in het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework een doel opgenomen gericht op biodiversiteit in stedelijke gebieden. Voorts bevat de concept-natuurherstelverordening van de Europese Commissie doelen voor groen in de stad. Dit thema is vaker langsgekomen tijdens dit onderzoek. Verdere ontwikkeling is daarom aan te bevelen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Er lopen al verschillende acties vanuit de Agenda Natuurinclusief, zoals het aanpassen van het bouwbesluit, het werken naar een integrale aanpak en verhaal voor natuurinclusieve leefomgeving in stedelijk gebied en een woondeal met groennorm. • Er zou additioneel, in lijn met het RLI-advies¹¹³ Natuurinclusief Nederland, een bestuursakkoord kunnen worden gesloten met de bouwsector over natuurinclusief bouwen. Over de concrete output kunnen afspraken worden gemaakt in het bestuursakkoord (bijv. alle nieuwbouw hebben x aantal oppervlak groen in de tuin, hebben een standaard regenopslag etc.) • Ook kan een nationale groennorm verder worden uitgewerkt. Het PBL adviseert een groennorm¹¹⁴ die, vanwege de diverse situaties per gemeente, flexibel en adaptief is. Er loopt momenteel een onderzoek naar de beste manier om groen in en om de stad te borgen. De groennorm kan verder worden vormgegeven op basis van de aanbevelingen van dit onderzoek.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

E3. LANGJARIGE AFSPRAKEN MAKEN OVER BEHEER, INCL. IN BEELD BRENGEN VAN OPTIES LANGJARIGE FINANCIERING LANDSCHAPSDIENSTEN T.B.V. BESLUITVORMING

Beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • De Rijksoverheid stelt een beslisdocument op met verschillende opties om langjarig of structureel landschapsdiensten te financieren, zodat een keuze kan worden gemaakt. • Alvorens fors te investeren in het nemen van maatregelen om agrarische natuur te bevorderen en aanleg groen-blauwe dooradering (GBDA) moet een antwoord worden gevonden op de vraag: hoe wordt de gerealiseerde agrarische natuur en GBDA beheerd en door wie wordt hiervoor betaald? Het is namelijk niet doelmatig om hier grootschalig in te investeren, zonder dat er zicht is op hoe deze agrarische natuur en landschapselementen duurzaam worden onderhouden. • Het financieren van het beheer kan op verschillende manieren: <ul style="list-style-type: none"> ○ Beheer afwentelen op de eigenaar door verplicht te stellen; ○ Beheer door overheid laten doen; ○ Betalen voor beheer door derden via landschapsdiensten. • Beheerkosten voor GBDA lopen op tot 238 mln. per jaar.¹¹⁵ Zolang niet duidelijk is hoe deze kosten zullen worden gedekt zal het uitrollen van GBDA op grote schaal niet kunnen plaatsvinden. Beheer van GBDA wordt, net als andere vormen van agrarisch natuurbeheer, gefinancierd vanuit het agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLb) (100-120 mln. per jaar) en de ecoregeling (152 mln. per jaar). Beide regelingen maken onderdeel uit van het GLB. • Er zijn daarnaast nog andere 'landschapsdiensten' die bijdragen aan behoud van soorten en zo bijdragen aan het behalen van de doelen van de VHR. Onderdeel van de transitie van de landbouwsector is hoe deze diensten worden gefinancierd. Zodra is afgesproken is op hoeveel hectare agrarisch natuurbeheer wordt gestuurd voor 2030
--------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹¹³ *Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen (rli.nl).*

¹¹⁴ *Groennorm rapportage PBL | Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

¹¹⁵ Aanvalsplan landschap, . <https://www.samenvoerbiodiversiteit.nl/aanvalsplan-landschapselementen/aanvalsplan-landschap.pdf>.

	<p>en verder, kunnen hier bijbehorende financieringsafspraken over worden gemaakt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Randvoorwaarde voor het maken van afspraken is dat duidelijk is wat de meerwaarde is van de diensten waarvoor een vergoeding wordt gegeven, en hoe wordt geborgd dat de diensten geleverd worden. Een analyse van de mogelijkheden van vergoedingen en de resultaten/effecten die hiermee worden bereikt, en een voorstel hoe uitvoering en resultaten worden gemonitord, is daarom nodig om een geïnformeerd besluit te nemen over de financiering die hiervoor beschikbaar wordt gesteld.
<p>E4. STRATEGIE INZAKE FINANCIERING TRANSITIE NATUURINCLUSIEVE SAMENLEVING, MET ALS BELANGRIJKE COMPONENT GROEN IN DE STAD</p>	
<p>Beschrijving</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De agenda natuurinclusief 2.0 gaat gepaard met een investeringsagenda. Op basis van deze agenda kan verder worden gewerkt aan het in beeld brengen van de kosten van de transitie, en de financiering hiervan. Vervolgens kan een constructie worden bedacht hoe dit tot uitvoering kan komen. Hierbij zijn verschillende instrumenten voorhanden, zoals een (publiek-privaat) fonds. Een belangrijke vraag hierbij is in hoeverre overheid, bedrijf en burger hieraan bijdragen. Ook kunnen verschillende bestaande middelen worden ingezet. • Het realiseren van groen in de Stad is al een grote kostenpost, wat aantoont dat dit niet vanzelf tot stand komt. Uit onderzoek van Arcadis en van Flux/Buiten¹¹⁶ komt naar voren dat de kosten voor groen in de stad (basispakket voor alle Nederlandse steden > 30.000 inw) worden begroot op: <ul style="list-style-type: none"> ○ Inrichtingskosten: 19,6 mld ○ Beheerkosten: 219 mln per jaar • En voor groen om de stad (350 m2 per woning): <ul style="list-style-type: none"> ○ Inrichtingskosten: 23 mld ○ Beheerkosten: 316 mln per jaar

¹¹⁶ In opdracht van de ministeries LNV en BZK is door Flux Landscape Architecture, Bureau BUITEN en Staatsbosbeheer onderzoek gedaan naar de ruimtelijke en financiële impact van extra buitenstedelijk *groen* (februari 2023); Groene verstedelijking.

PAKKET NORMEREN EN BEPRIJZEN

Toelichting

In dit pakket komen boven op het basispakket een aantal normerende en beprijzende maatregelen. Het huidige biodiversiteitsbeleid richt zich vooral op stimulerende en belonende maatregelen. De filosofie van dit pakket is een overheid die kiest voor extra maatregelen die een meer dwingend karakter hebben, en waarbij de rekening wordt neergelegd bij de vervuiler. De Rijksoverheid richt zich op het verlagen van drukfactoren door deze te beprijzen, en probeert met normeringen een meer duurzame landbouwsector te realiseren. In vergelijking met het basispakket wordt hier gekozen voor een strengere GVE norm en voor beprijzen van stikstof- en broeikasgasemissies. Ook voor water en gewasbescherming worden extra maatregelen genomen.

A. CONCRETE MAATREGELEN (+2,95 MLD. T/M 2030 EN 120 MLN. PER JAAR)

A5. RIJK LEGT NORM OP AAN PROVINCIES EN GEMEENTEN VOOR HET REALISEREN VAN % GBDA

Rationale	De ambitie GBDA omzetten in een verplichting voor provincies om te realiseren. Door deze ambitie om te zetten naar een resultaatsverplichting i.p.v. een ondersteunend doel wordt er meer prioriteit aan gegeven en is er meer zekerheid dat het gebeurt.
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none">• Rijk legt norm op aan provincies, waterschappen en gemeenten voor het realiseren van een percentage GBDA. Dit kan conform de doelen 10% in 2050 zijn, met tussendoelen voor 2030 (50% van deze opgave) en 2035 (65%). Er moet worden gekeken of dit via algemene maatregel van bestuur wordt gedaan of dat een ander instrument passender is. Via bestuurlijke afspraken kan het Rijk aangeven wat het bijdraagt via het realiseren van GBDA op Rijksgronden.• Op basis van het aanvalsplan is 7,56 mld. nodig om van het huidige areaal GBDA (naar schatting 2-3%) te groeien naar 10%. Kosten worden door het aanvalsplan geschat op circa 2 mld. voor aanleg en 2 mld. voor grondafwaardering t/m 2030, en 3,6 mld. voor beheer voor 30 jaar.• In het basispakket wordt reeds 1 mld. uit het Transitiefonds besteed aan GBDA. Hier bovenop zou dan ca. 2,95 mld. extra beschikbaar moeten worden gesteld voor eenmalige aanleg en grondafwaarderingskosten. Dit bedrag kan nog lager uitvallen, omdat het niet overal nodig zal zijn gronden af te waarderen. Daarnaast zal er structureel 120 mln. nodig zijn voor het beheer van GBDA (120 x 30 jaar = 3,6 mld).• Met de provincies kan worden gekeken naar combineren van middelen en cofinanciering. De norm verhoogt de opgave niet – provincies staan nu al aan de lat voor deze doelen, en moeten deze invullen binnen gestelde budgetten. Deze norm zal er toe leiden dat dit doel voorrang krijgt op andere doelen; en dat het Rijk geld zal moeten toelagen als blijkt dat de norm zonder extra middelen niet gehaald kan worden. Het zal hierbij helpen als er een visie is op langjarige beheerkosten: wie betaalt die? (zie basispakket). Ook kan GBDA een leidend doel worden in het Transitiefonds, zodat een deel van de benodigde middelen uit dit fonds kunnen worden gehaald.

	Een variant kan zijn dat het Rijk zichzelf de norm oplegt. Zie ook fiche IBO klimaat: Normering Landschapselementen.
Output (beoogd en verwacht effect)	Het zal provincies stimuleren om 1) het aantrekkelijk te maken voor vrijwillige deelnemers om GBDA aan te leggen, 2) in nieuwe pachtcontracten van provinciale gronden iets op te nemen over GBDA en 3) samen te werken met waterschappen en gemeenten. Het verwachte effect van de norm is dat het provincies sterker aanspoort dit voorrang te geven en met meer zekerheid het doel GBDA in te vullen. <i>Zie maatregel GBDA in basispakket voor verwachte voordelen GBDA voor biodiversiteit.</i>
Aandachtspunten implementatie	<ul style="list-style-type: none"> Het gaat om een heel groot bedrag wat voor 2030 moet worden besteed. Dit vraagt een vergroting van de uitvoeringscapaciteit. Tegelijkertijd is dit nu ook al de opgave die in het NPLG gevraagd wordt; deze wordt niet verhoogd met deze maatregel. D.m.v. normeren moeten provincies in sommige gevallen wellicht GBDA afdwingen. Dat vermindert het draagvlak bij zowel decentrale overheden als de maatschappij.
B. NADER UIT TE WERKEN (BUDGET HANGT AF VAN VORMGEVING). DE INVESTERINGSKOSTEN OM EEN MEETSISTEEM UIT TE ROLLEN T.B.V. EEN EMISSIEHEFFING OF HANDELSISTEEM VAN 400 MLN. ZIJN WEL MEEGENOMEN.	
B5. VERDERE INZET OP PEILBESLUIT AANPASSEN TOT 40 CM ONDER MAAIVELDEN BIJ ALLE TYPE VEENGRONDEN	
Rationale	Drukfactor verdroging verder tegengaan door aanpak veenweiden aan te scherpen.
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> Deze maatregel is voorgesteld in het IBO klimaat. Het betreft het normeren van oppervlaktewaterstanden via peilbesluiten. Op grond van de Kamerbrief Water Bodem Sturend zou gestreefd moeten worden naar grondwaterstanden van maximaal 20–40 cm onder maaiveld via het instellen van peilbesluiten in combinatie met de inzet van waterinfiltratiesystemen. Nu is dat via het Interbestuurlijk Programma Veenweide op vrijwillige basis in gang gezet. De provincies moeten de verdere invulling vormgeven in de NPLG gebiedsprocessen. Dit is reeds de inzet in het aanvullende klimaatpakket, maar daar is deze inzet nog wel onder voorbehoud van financiering: "Het kabinet wil de veenweideaanpak intensiveren door normering van het grondwaterpeil onder voorbehoud van beschikbare financiering. De exacte norm kan verschillen per gebied en wordt onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak. Gesprekken hierover vinden plaats in het kader van het Landbouwakkoord."¹¹⁷ Het peilbesluit is een instrument van de waterschappen. Het fiche in IBO klimaat geeft aan dat een combinatie van het peilbesluit aanpassen en een subsidie voor waterinfiltratiesystemen het meest doelmatig is. <p>Verdere inzet kan vorm worden gegeven door:</p>

¹¹⁷ Legenda Exceltabel Voorjaarspakket Klimaat | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

	<p>a) financiering beschikbaar stellen voor het betalen van compensatiekosten bij normeren van grondwaterpeil. Dit zou dan cf. IBO klimaat 145 mln per jaar zijn voor het mogelijk maken van aanpassen peilbesluit op alle kustvlakteveengronden (145.000 ha). Dit is tevens een uitbreiding van de opgave van 90.000 ha in het Programma Veenweiden 2030. Dit Programma zit in het basispakket, dus het totaal extra vrij te maken bedrag zal lager liggen dan de 145 mln per jaar. Hiernaast kan eventueel 600 mln voor subsidie waterinfiltratiesystemen worden vrijgemaakt, zodat dit (goedkopere) alternatief voorhanden is.</p> <p>b) onderzoeken van een verdergaande verplichting. Rijk of provincies kunnen dwingender instrumentarium inzetten om de norm in te voeren. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van een provinciale verordening of wet waarin het peil wordt vastgesteld. Er moet daarbij wel worden gekeken hoe effectief dit is. Het vaststellen van het peil blijft maatwerk. Daarnaast is het dan ook niet mogelijk om waar mogelijk met goedkoper infiltratiesysteem (vrijwillig) het doel bereiken.</p> <p>c) Bovenstaand specifiek inrichten. Er kan worden gekeken (zie ook aandachtspunten implementatie) waar het verhogen van het peil grote meerwaarde heeft op biodiversiteit: daar kan dan met prioriteit middelen voor worden vrijgemaakt en kan eventueel worden overgegaan tot een dwingender instrument.</p>
Output (beoogd en verwacht effect)	<p>Er zijn een aantal positieve effecten te verwachten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een verhoging van het oppervlaktewaterpeil kan een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding en bevordering van de habitat van planten en dieren. Met name insecten, bodemleven zoals wormen en weidevogels als de grutto en de Kievit kunnen hier baat bij hebben. Zo draagt een dergelijke maatregel ook bij aan de landelijke Natura 2000-doelen. Daarnaast is voor biodiversiteit een belangrijk effect dat het verhogen van het waterpeil bodemdaling tegengaat. Bodemdaling leidt tot verdroging van hoger gelegen natuurgebieden en verslechtering van de waterkwaliteit. NB. Niet overall leidt het verhogen van het peil tot een positief effect op de biodiversiteit. • Hogere waterstanden leidt tot minder uitstoot van broeikasgassen en is dus goed voor het klimaat. Het tegengaan van klimaatverandering is ook gunstig voor de biodiversiteit. • Bodemdaling leidt tot extra beheerskosten (voor infrastructuur, riolering, fundering), die naar schatting oplopen tot 2 mld. in 2050. Ook neemt op termijn het risico op verzilting en overstromingen toe.
Aandachtspunten implementatie	<p>Belangrijk om gebiedspecifiek te bekijken waar de voordelen voor biodiversiteit liggen. Peilopzet kan winst betekenen voor klimaat met koolstofvastlegging, maar niet noodzakelijkerwijs voor biodiversiteit (bijv. te hoog peil kan zorgen dat bijv. volwassen grutto met nest/jongen elders eten moet gaan zoeken omdat dikke regenwormen/pendelaars niet meer in dat gebied voorkomen en nest/jongen dan worden opgegeten). Het is daarom het onderzoeken waard om te kijken waar verhoging peil voor biodiversiteit ook veel meerwaarde zal opleveren en juist op die plekken een steviger instrument in te zetten.</p>

B6. EEN VERPLICHTE GVE-NORM INVOEREN

Rationale	De drukfactor stikstof verminderen en extensivering bevorderen t.b.v. meer natuurvriendelijke landbouw, via (gerichte) normering.
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • In de 'toekomstbrief landbouw' is aangekondigd dat vanaf 2032 een gve-bovennorm per hectare wordt ingevoerd.¹¹⁸ Daarin wordt ook aangekondigd dat in het Landbouwakkoord afspraken worden voorbereid over de exacte bovennorm en een eventuele tussennorm. • Dit voornemen aanscherpen kan op twee manieren: <ol style="list-style-type: none"> 1) invoeren aangescherpte generieke gve-norm in 2023, in de geest van IBO klimaat; 2) (eerder) invoeren aangescherpte gve-norm in specifieke gebieden, waar extensivering gewenst is. • Ad. 1) Het IBO klimaat bevat een maatregel 'sturen op omvang veestapel'. Een van de maatregelen die hieronder valt is het invoeren van een gve-norm voor grondgebondenheid. Dit is een maatregel die een maximum stelt aan het aantal melk- en rundvleeskoeien per hectare, ofwel het aantal grootvee-eenheden (gve) per hectare. De gemiddelde gve/ha is 3,8 voor de melkveehouderij gemiddeld 2,3. Het IBO klimaat gaat uit van een generieke gve-norm, omdat voor klimaat het aantal dieren relevant is. IBO klimaat stelt een gve-norm van 1,7 voor in 2032. • Ad. 2) Voor stikstofuitstoot is het relevanter wáár dieren staan. Het is daar voor de hand liggender om een gebiedsgerichte gve-norm in te voeren, daar waar extensivering voor biodiversiteit gewenst is bijv. in overgangsgebieden of pal naast Natura 2000 gebieden). • De kosten zullen afhangen van de implementatie: hoe lager de norm en hoe korter het ingroeipad, hoe groter de kans dat er nadeelcompensatie betaald moet worden. Wanneer de gve-norm niet al te laag is en voor 2032 in het vooruitzicht wordt gesteld, gaan hier niet veel extra kosten mee gepaard. • Een gerichte gve-norm zou gecombineerd kunnen worden met beschikbare middelen voor afwaardering en omschakeling. Wanneer de gve-norm wordt ingezet op plekken waar extensivering gewenst is, zoals overgangsgebieden en zones rondom N2000, kan hier ook specifiek flankerend beleid op worden gericht. <p><i>NB. Deze maatregel wordt ook opgenomen in het rapport Sturen op Stikstof (verschijningsdatum verwacht zomer 2023). Inzichten uit dit fiche kunnen worden gebruikt om verdere invulling te geven aan deze maatregel.</i></p>
Output (beoogd en verwacht effect)	<ul style="list-style-type: none"> • Een gve-norm zorgt voor extensivering. Vooral in gebieden met hoge veedichtheid zal deze effectief zijn. • Een landelijke gve-norm variërend van 2,5 tot 1,5 zou kunnen leiden tot 8 respectievelijk 14 kiloton NH3 reductie (8-15% t.o.v. de referentieraming). Het depositie-effect verschilt per gebied en is afhankelijk van de maatvoering. Voor heel Nederland levert de maatregel gemiddeld 30 mol N/ha/jr op bij een GVE-norm van 2,5 en 60 mol N/ha/jr bij een GVE-norm van 1,5.

¹¹⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b06ac11e70222d9fd24723d129e5f3765a9ea51f/pdf>

	<ul style="list-style-type: none"> • IBO klimaat berekent dat een gve norm van 1,5 optimaal zou zijn voor broeikasgasreductie, omdat dit zou leiden tot 3,6 CO₂-eq. reductie. • Neveneffecten: er zijn twee opties om onder de gve-norm te geraken: minder dieren houden of meer grond pachten of aankopen. De druk op de grondmarkt zal toenemen en het zal veelal geen optie zijn om meer grond te pachten of kopen. Dat leidt dan dus tot minder dieren houden – en dat moet economisch nog rendabel zijn. Als een generieke gve-norm wordt ingevoerd, is dat heel lastig. Een gerichte norm in overgangsgebieden, waar bedrijven dan ook worden ondersteund naar een ander bedrijfsmodel, is kansrijker.
Aandachtspunten implementatie	<ul style="list-style-type: none"> • Om te voorkomen dat wordt overgeschakeld naar een intensieve vorm van akkerbouw, is het nodig om aanvullend maatregelen te nemen om waterkwaliteit te borgen • Ook kan het instellen van een norm negatief effect hebben op dierenwelzijn, als de output per dier verhoogd wordt. • Het afstellen van de norm luistert nauw – de norm moet niet te hoog zijn, anders heeft ze geen effect, maar een te lage norm kan ervoor zorgen dat er niet voldoende mest wordt geproduceerd waardoor meer kunstmest nodig is. • De bedrijfseffecten van het invoeren van een generieke gve-norm moeten verder worden doordacht om perverse effecten te voorkomen. Daarnaast moet het idee van een regionale/specifieke variant verder worden uitgewerkt.
B7. EMISSIEBELASTING OF VERHANDELBARE RECHTEN VEEHOUDERIJ/AKKERBOUW	
Rationale	<p>De drukfactor stikstof verminderen t.b.v. meer natuurvriendelijke landbouw, via (gerichte) beprijzing, in de vorm van een heffing of een verhandelbaar rechtensysteem.</p> <p><i>Beide vormen worden ook uitgewerkt in het rapport Sturen op Stikstof (verschijningsdatum verwacht zomer 2023). Inzichten uit dit fiche kunnen worden gebruikt om verdere invulling te geven aan deze maatregel.</i></p>
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • Een (ruimtelijk niet-gedifferentieerde) heffing is voorgesteld in het IBO klimaat.¹¹⁹ Er wordt een belasting geheven over de stikstof- en broeikasgasemissies op veehouderijbedrijven. Voor het vaststellen van de grondslag worden de emissies uit stallen forfaitair berekend. Op termijn kunnen de emissies worden gemeten. • Er kan ook worden gekozen voor het invoeren van een heffing aan de marge, zoals uitgewerkt in het rapport Ter Haar (2021). Dit betekent dat er een heffingsvrije voet is: zolang men daaronder blijft, hoeft geen heffing betaald te worden. • Daarnaast is het mogelijk de heffing voor NH₃ te differentiëren: hoe schadelijker de uitstoot is voor de natuur, hoe hoger het tarief. • Het IBO klimaat schat dat de vlakke heffing ca. 1,6 mld. aan inkomsten kan genereren. • Wanneer deze heffing aan de marge plaatsvindt, zullen er (veel) minder inkomsten zijn; de heffing beoogt immers een gedragsreactie

¹¹⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c0cebcf4a278f92d9d3cff063e8a6ca49df1d57c/pdf>, fiche 3.7.

	<p>te realiseren, zodat de daadwerkelijke NH₃-emissie onder de vrijgestelde uitstoot blijft.</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het rapport Ter Haar wordt geschat dat de kosten voor het ontwikkelen van een meetsysteem grofweg 400 mln. kosten.¹²⁰ <p><i>Verhandelbare rechten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Alternatief kan er ook gekozen worden voor een (ruimtelijk gedifferentieerd) verhandelbare rechtenstelsel. Boeren verkrijgen emissierechten. De hoeveelheid rechten bouwt af over tijd, waarbij het afbouwtempo afhangt van de staat van de natuur in de nabijheid. • De voorbereidingstijd van een rechtenstelsel bedraagt minimaal vier tot zes jaar. • Bij een rechtenstelsel moeten diverse keuzes worden gemaakt: worden rechten gratis uitgedeeld of moeten boeren betalen, hoe worden rechten verdeeld, welke sectoren en typen emissies vallen onder het stelsel, etc.
Output (beoogd en verwacht effect)	<ul style="list-style-type: none"> • Doelsturing (heffing of rechten) biedt boeren maximale handelingsvrijheid, gegeven het te realiseren doelbereik, en is daardoor economisch efficiënt. • In een rechtenstelsel ligt het (dalende) aantal rechten vast. Er is dus een grote mate van zekerheid over het tempo waarin emissies dalen. • Deze zekerheid is kleiner bij een heffing. Op basis van de hoogte van de heffing en gedragseffecten kan worden berekend hoeveel uitstoot kan worden teruggedrongen, maar dit blijft een inschatting, omdat het gedragseffect nooit precies te voorspellen is. Het tarief kan wel worden bijgesteld als het beoogde effect anders is dan verwacht. • Productie waarmee veel emissie gepaard gaat wordt duurder. Dit leidt aan de productiekant tot een stimulans om minder uitstoot te genereren. Mogelijk leidt het aan de consumentenkant tot hogere prijzen voor producten waar tijdens het productieproces veel uitstoot mee gepaard is gegaan, waardoor deze producten minder aantrekkelijk worden. Via deze marktssystematiek geeft de heffing prikkels om de emissie te verlagen. Het IBO klimaat schat in dat de daar uitgewerkte (ruimtelijk niet gedifferentieerde) heffing zou kunnen leiden tot een afname in emissies van 6-19%. Uiteraard kan dit hoger of lager zijn afhankelijk van de uiteindelijke hoogte van de heffing. • Een mogelijk ongewenst neveneffect is dat een heffing aanzet tot emissiearm produceren, maar dat dit niet noodzakelijk duurzaam of diervriendelijk hoeft te zijn. Het kan ook leiden tot een verdere efficiency-slag, wat ten koste gaat van dierenwelzijn (bijv. alle dieren permanent in een gesloten stal zetten of productie per dier opdrijven).
Aandachtspunten implementatie	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering van doelsturing (via heffing of rechten) vereist betrouwbare emissie- en depositiebepaling op individueel bedrijfsniveau.

¹²⁰ Ter Haar 2021. <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2021/03/19/rapport-normeren-en-beprijzen-van-stikstofemissies>.

	<ul style="list-style-type: none"> • Bij een rechtenstelsel is voor de verstrekking van rechten een betrouwbare en rechtvaardige toedelingssystematiek van rechten op bedrijfsniveau nodig. De uitvoering daarvan gaat in de praktijk waarschijnlijk gepaard met de nodige bezwaar- en beroepsprocedures, zoals de invoering van het fosfaatrechtenstelsel heeft laten zien. • Verder bestaat – bij het gratis uitdelen van rechten - het risico dat boeren wachten met emissiereductie tot het rechtenstelsel ingevoerd is; dat zet extra druk op maatregelen die in de tussentijd worden genomen, bijvoorbeeld volgend uit het NPLG, om emissies te reduceren. • Een heffing leidt tot extra lasten voor landbouwers. Zeker bij vlakke heffing risico dat het leidt tot 'koude sanering'. Het draagvlak zal groter zijn als er wordt gekozen voor een emissievrije voet – dan worden alleen de grote uitstoters belast – en als op termijn wordt gewerkt met metingen i.p.v. forfaitaire getallen. Dit biedt namelijk meer handelingsvrijheid om de emissie omlaag te brengen. • Verder onderzoek naar de vormgeving van een heffing is nodig: <ul style="list-style-type: none"> ○ Naar het gedragseffect ○ Naar de mogelijke hoogte van een heffing ○ Naar de consequenties van de belasting (zeker in het geval van een vlakke heffing naar de verhoogde lastendruk – signaleren van mogelijk schrijnende situaties) ○ Naar de verwachte emissiereductie • Met de recente berichtgeving over emissiearme stallen zal ook moeten worden gekeken of een belasting op basis van forfaits wenselijk is (is er dan genoeg handelingsperspectief) of dat moet worden gewacht op een meetsysteem. • Voor invoering is een omvangrijk wetsvoorstel nodig en ook de implementatie door een uitvoeringsorganisatie als de betrokken veehouders zal tijd vragen. Naar schatting is hier minstens 3-4 jaar voor nodig.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

B8. GEDIFFERENTIEERDE HEFFING OP GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN

Rationale	De maatregel is gericht op het terugdringen van de risico's voor biodiversiteit door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het doel van de maatregel is om gewasbeschermingsmiddelen met een hoog risicoprofiel duurder te maken ten opzichte van middelen met een lager risicoprofiel.
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • Deze maatregel sluit aan bij het fiche in het rapport 'fiscale vergroening en grondslagerosie'¹²¹ in het kader van het bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel. Het betreft een heffing voor gewasbeschermingsmiddelen die door de EU worden geclassificeerd als 'Candidates for substitution' (hoog risicoprofiel), in combinatie met stimuleren van het op de markt brengen van middelen met een laag risicoprofiel. De heffing naar mate van risico geeft een prikkel om minder gebruik te maken van middelen met een hoog risico.

¹²¹ [Microsoft Word - Fiscale vergroening en grondslagerosie \(overheid.nl\)](#).

	<ul style="list-style-type: none"> • In het rapport 'fiscale vergroening' wordt de heffing toegepast op transacties of tussen producenten/importeurs, en gecertificeerde bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen mogen verkopen, of gecertificeerde bedrijven die gewasbeschermingsmiddelen mogen verkopen en eindgebruikers. • In het fiche uit het rapport 'fiscale vergroening' wordt bij een vlakke heffing uitgegaan van opbrengsten van 60 mln per jaar. Bij een gedifferentieerde heffing (hoog risico) zullen de opbrengsten kleiner zijn.
Output (beoogd en verwacht effect)	De markt voor gewasbeschermingsmiddelen is relatief prijsinelastisch. Bij een heffing van 30% van de prijs neemt het gebruik af in de orde van grootte van 3-15% (zie fiche fiscale vergroening).
Aandachtspunten implementatie	Invoering van een gedifferentieerde heffing nu leidt in verband met de prijselasticiteit en het ontbreken van laag risico alternatieven tot extra kosten voor de agrariër en is kostenverhogend voor agrarische producten (voedsel) dus ook voor de consument. Stimuleren van laag-risico middelen is van belang om substitutie verder te stimuleren.
B9. INVOEREN CONSUMPTIEBELASTING VLEES	
Input (instrument & budgettaire gevolgen)	<ul style="list-style-type: none"> • Deze maatregel is voorgesteld in het IBO klimaat.¹²² Het betreft een verbruikersbelasting (heffing) per kilogram vlees, die jaarlijks oploopt tot 2035. De heffing is gericht op het terugdringen van de vleesconsumptie door consumenten en geldt voor zowel binnenlands als buitenlands geproduceerd vlees. De belastingplichtige is de verkoper. In het IBO klimaat is berekend dat de opbrengsten van de heffing 0,9 mld zijn in 2030. • De maatregel sluit aan bij de ambitie in de kabinetsreactie van de evaluatie van de voedselagenda om verschuiving van de consumptie van dierlijke en plantaardige eiwitten van de huidige 60/40-verhouding naar 50/50 in 2030 te realiseren.¹²³
Output (beoogd en verwacht effect)	Het beoogde doel in het kader van biodiversiteit is om de consumptie (en productie) van vlees te verminderen. Dit leidt tot minder drukfactoren voor biodiversiteit in termen van stikstofuitstoot en mest. Daarnaast heeft de maatregel positieve gevolgen voor het klimaat en de gezondheid
Aandachtspunten implementatie	Omdat een deel van de vleesconsumptie wordt geïmporteerd uit het buitenland slaat een deel van het effect niet in Nederland neer. Daarnaast wordt ook een aanzienlijk deel van de productie in Nederland geëxporteerd. Deze productie wordt niet beïnvloed door de belasting. In het IBO klimaat wordt ook gesteld dat de maatregel in combinatie moet worden ingevoerd met maatregelen aan de productiekant. Bijvoorbeeld een emissieheffing voor veeteeltbedrijven.
B10. GEBRUIKERSHEFFING NATUUR INVOEREN	
Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten	Een verkenning naar de mogelijke invoering van een heffing op het gebruik van natuur en op het voordeel trekken van de aanwezigheid van natuur, vanuit het profijtbeginsel. Bijvoorbeeld een ondernemer die gebruik maakt van aanwezige natuur (bijv. horeca) of een bouwproject wat van natuur gebruik maakt. De opbrengst van zo'n heffing kan

¹²² IBO Klimaat. Annex 3. [Maatregelfiches IBO-klimaat](#)

¹²³ Kamerbrief 31532-271. [Voedingsbeleid](#).

	mogelijk (gedeeltelijk) worden benut voor nieuwe investeringen in natuur en biodiversiteit.
C. ONDERZOEK NODIG	
C7. FISCAAL VOORDELIGER MAKEN BIOLOGISCH VOEDSEL	
Beschrijving	Onderzoek naar de wijze waarop biologisch voedsel via fiscale instrumenten kunnen worden gestimuleerd. In dit licht wordt vaak een nultarief BTW voor biologische producten geopperd. Recent zijn er drie rapporten van SEO, Dialogic & Significant Public en het CPB, uitgekomen die redenen geven waarom een btw-nultarief op biologische producten niet verstandig, beperkt doeltreffend en ondoelmatig is. Daarom is het wenselijk onderzoek te doen naar alternatieven.

PAKKET STURENDE OVERHEID

Dit pakket zet in op grotere sturing vanuit de rijksoverheid. Voorbeelden van sturing vanuit het Rijk zijn helderheid over de lange-termijn richting, bovenprovinciale prioritering en behoefte aan publieke financiering en voorbeeldrol. Deze beleidsoptie geeft hier invulling aan door een meer centrale, top-down rol aan de Rijksoverheid toe te dichten. In deze optie neemt het Rijk zelf een meer centrale rol in de invulling van gebiedsprocessen, door naast het opstellen van een Rijksvisie op de inrichting van het landschap ook aan te wijzen waar nieuwe natuur gerealiseerd moet worden en waar intensieve landbouw niet meer mogelijk is. De filosofie is dat een optimale natuurinclusieve inrichting van het landschap daarnaast leidt tot minder drukfactoren (bijvoorbeeld extensieve landbouw rondom natuurgebieden). Het Rijk oefent daarnaast directe invloed uit op het beschermingsregime door hier meer regie op uit te oefenen. Daarnaast neemt zij een voorbeeldrol aan op het gebied van natuurinclusief inkopen.

A. CONCRETE MAATREGELEN (+ 324 MLN. T/M 2030 EN 252 MLN. PER JAAR)

A6. BELONINGSSYSTEEM VOOR LANDSCHAPSDIENSTEN WAAR BETAALD WORDT VOOR CONCRETE RESULTATEN

<p>Rationale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het basispakket is opgenomen dat een onderzoek wordt ingesteld naar de verschillende landschapsdiensten ten behoeve van biodiversiteit en bijbehorende financieringsopties, zodat een keuze kan worden gemaakt. • In deze maatregel wordt ervoor gekozen om landschapsdiensten verder uit te rollen via de ecoregelingen. Dit instrument is meer gericht op het betalen voorresultaten. Er wordt een KPI-systematiek opgezet waarin zoveel mogelijk op resultaten en doelen wordt gericht, zoals bijvoorbeeld het percentage kruidenrijk grasland of de bodemkwaliteit. Dit past bij dit type pakket, waar de overheid sterk stuurt op resultaten.
<p>Input (instrument & kosten)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een goed werkend KPI-model: verder uitwerken van KPI-systematiek (o.a. welke indicatoren) die al bestaat in het kader van ecoregelingen, en bijbehorende 'governance' (hoe meten, hoe controleren). Als richtjaar kan 2028 worden aangehouden, om in dat jaar in ieder geval de basis te hebben en daarna verder te verfijnen. • Er is budget nodig om een KPI-systeem te ontwikkelen. Indicatief is 300 mln. nodig voor het ontwikkelen van meetinstrumentarium en pilots. Daarnaast is er budget nodig om uitbetalingen te doen. Om te zorgen dat men deelneemt aan het systeem, zal in ieder geval voor een bepaalde periode budget moeten zijn. Anders loont het de investering niet. Het systeem kan beginnen met een bedrag van 250 mln. per jaar voor initieel 7 jaar en worden opgeschaald bij veel belangstelling. Deze 7 jaar sluit aan bij de huidige praktijk in het GLB. • De huidige ecoregeling is 153 mln per jaar en wordt betaald vanuit het GLB, t/m 2027. Vanaf 2028 is er een budget van 250 mln beschikbaar; dit kan komen uit het GLB, extra middelen van Rijksoverheid en cofinanciering van medeoverheden, en mogelijk delen vanuit de keten en bankwezen. • Ook kan worden gekeken hoe het bedrag kan worden gedekt door bijvoorbeeld een ecoheffing in te voeren, die bij minder duurzame bedrijven of bij de consument een bedrag int, wat vervolgens wordt

	<p>benut voor uitbetalingen van deze diensten. Kanttekeningen hierbij zijn dat dit geen stabiele inkomstenbron is en dat hiervoor een uitzondering moet worden gemaakt op de begrotingsregels (inkomsten en uitgaven gescheiden houden).</p>
<p>Output (beoogd en verwacht effect)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dit hangt af van de KPIs die worden gekozen. Bijv. een resultaat zou kunnen zijn het % toename van landschapselementen / groen-blaauwe dooradering of het verminderen van % schadelijke stoffen in de bodem. • Ecosysteemdiensten leiden niet direct tot agrarisch natuurbeheer: daar is meer voor nodig. Wel leiden ecosysteemdiensten tot duurzame praktijken op bredere schaal en daardoor tot minder milieudruk. Met een bedrag van 250 mln. kan op grofweg 175.000 ha gebruik worden gemaakt van ecosysteemregelingen. • Door het vaststellen van de KPI's is er meer invloed uit te oefenen op de resultaten van maatregelen, in plaats van alleen te betalen voor het uitvoeren van maatregelen. Dit kan helpen om te voorkomen dat er wordt betaald voor het uitvoeren van maatregelen die niets opleveren. • Tegelijkertijd heeft een focus op resultaten ook een aantal nadelen. Puur resultaatsturing heeft vaak weinig stimulerende werking (degenen die meedoen, zijn degenen die weten dat ze het doel al hebben gehaald.) Daarnaast biedt het ook veel onzekerheid voor deelnemers als zij volledig afgerekend worden op resultaten waar zij niet altijd invloed op hebben. • Deelname aan ecosysteemdiensten is vrijwillig, wat er ook toe kan leiden dat het effect enorm tegenvalt. Het is daarom interessant om te kijken of in bepaalde gebieden bepaalde minimum eisen kunnen worden gesteld aan de KPI's; en ook consequenties te verbinden aan het niet behalen van de KPI's. Het is mogelijk om de KPI-systematiek ook in te zetten om inzicht te krijgen in duurzaamheidsprestaties, en dus gebiedsgericht te sturen op KPI's die dan worden doorvertaald naar een bedrijfsniveau. Het ligt voor de hand wanneer een ondernemer niet meedoet of laag scoort, dit consequenties heeft voor een milieu- of bouwvergunning en/of dat het wordt gesteund met een afrekenbare stoffenballans. Het is dan wel vrijwillig maar niet vrijblijvend.
<p>Aandachtspunten implementatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Complex systeem om te ontwikkelen: vaststellen welke resultaten, de governance. Daarnaast moet het systeem betrouwbaar genoeg zijn: hoe wordt gecontroleerd, geverifieerd, gemonitord? Ook het berekenen van de bedragen vergt nader uitzoekwerk (doel, resultaat, activiteit i.r.t. WTO en staatssteunregels). • N.a.v. hierboven beschreven: in implementatie aandacht besteden aan a) de nadelen van een focus op resultaten; b) mate van verplichting; c) mogelijkheid tot private financiering (niet alle KPIs zullen te vermarkten zijn). • Bij KPI's is het zeer belangrijk om de integraliteit te bewaken, omdat er een groot risico is op afwenteling. (bv sterk inzetten op methaanuitstoot met voedingssupplementen, koeien uit de wei, minder biodiversiteit en meer ammoniak).

	<ul style="list-style-type: none"> Tot slot is een nadeel aan de KPI systematiek is dat tot dusver biodiversiteit er slecht inpast, mede omdat de KPI-systematiek zich richt op bedrijfsniveau, en het versterken van leefgebied vaak een hogere schaal vereist. 														
A7. VERBOD OP GARNALENVISSERIJ OP 30% VAN DE WADDENZEE															
Rationale	In het basispakket is het onderzoek opgenomen om voor mariene gebieden onderzoek te doen naar het beperken van vergunningverlening voor activiteiten in beschermde gebieden (beter beschermen). Dit beperkt de druk op deze gebieden om sneller en beter natuurherstel te realiseren. In dit pakket nemen we een concreet voorbeeld op – het verbieden van garnalenvisserij op 30% van de Waddenzee.														
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> Op basis van onderzoek naar het aanscherpen van het beschermingsregime voor mariene gebieden (inclusief Waddenzee) worden activiteiten rondom N2000 gebieden aangescherpt. Een concreet voorbeeld hiervan is het sluiten van garnalenvisserij voor 30% van de Waddenzee. Deze maatregel betreft het uitbreiden van de voor garnalenvisserij gesloten gebieden in de Waddenzee van 11,3% naar 30%. Hiervoor is nodig een Toegangbeperkend Besluit (TBB, art. 2.5 van de Wnb), zoals beschreven in de Leidraad Toegangsbepanking Waddenzee (2020) en/of sluiting van gebieden op grond van de Visserijwet. De kosten voor de maatregel betreffen de uitkoop van ca. 20 vergunningen voor de garnalenvisserij in de Waddenzee en sluiting van gebieden voor de garnalenvisserij van 11,3% naar 30%, verdeeld over 2 jaar (24 mln.). Vanaf sluiting van de gebieden is structureel 2 mln. per jaar nodig voor monitoring van de effecten van de sluiting voor de garnalenvisserij op de natuur / natuurherstel. <p><i>Indicatieve budgettaire reeks</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>2027</th> <th>Structureel</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Budgettaire reeks</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>€ 12 mln</td> <td>€ 12 mln</td> <td>€ 2 mln</td> </tr> </tbody> </table>		2023	2024	2025	2026	2027	Structureel	Budgettaire reeks	-	-	-	€ 12 mln	€ 12 mln	€ 2 mln
	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel									
Budgettaire reeks	-	-	-	€ 12 mln	€ 12 mln	€ 2 mln									
Output (beoogd en verwacht effect)	De sluiting van extra gebieden voor de garnalenvisserij draagt bij aan het bereiken van de Instandhoudingsdoelen van Natura 2000. Dit is gewenst omdat het niet goed gaat met de natuur in de Waddenzee (VHR-rapportage 2019 en Quality Status Report) en de doelen worden niet gehaald. Ook de bredere natuurdoelen (meer dan Natura 2000) staan onder druk en natuurherstel blijft uit. De effectiviteit van de maatregel is naar verwachting groot. De Waddenzee is een intensief gebruikt natuurgebied (VHR / Natura 2000).														
Aandachtspunten implementatie	Extra sluiting van gebieden voor garnalenvisserij op de Waddenzee is een gevoelig punt. De uitbreiding van de oppervlakte van gebieden die gesloten zijn voor de garnalenvisserij in de Waddenzee zal naar verwachting flinke weerstand oproepen bij de garnalensector. Het is van groot belang dat de sector perspectief wordt geboden op een duurzame toekomst met een kleinere garnalenvloot .														

B. NADER UITWERKEN

B11. DE RIJKSVISIE IN HET BASISPAKKET OMZETTEN NAAR HET AANWIJZEN VAN CONCRETE ZONES WAAR EXTRA NATUUR MOET KOMEN EN WAAR ALLEEN ZEER EXTENSIEVE LANDBOUW IS TOEGESTAAN, EN ACTIEF GRONDBELEID VOEREN OM DIT TE REALISEREN

Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten

- Het basispakket adviseert om een Rijksvisie op te stellen waarin duidelijk wordt naar welke verhouding natuur / agrarisch beheerde natuur wordt gestreefd om de doelen in te vullen. Zo wordt de instructie die nu via de Handreiking NPLG aan provincies is gegeven concreter. het is mogelijk hier een stap verder in te gaan door als Rijk zelf aan te wijzen waar deze natuur en agrarisch beheerde natuur moet worden aangelegd. Dit kan in verschillende stappen: of er wordt een verdeling per provincie gemaakt (bijv. X aantal ha natuur met een schil van X km ha agrarisch beheerde natuur) of er wordt specifiek aangegeven wat waar moet komen.
- Dit is niet zozeer een maatregel die leidt tot extra maatregelen, maar een andere manier van sturen omvat. In plaats van de invulling en plaatsing van benodigde hectares op decentraal niveau neer te leggen, doet het Rijk dit zelf. Het voordeel is dat makkelijker een bovenprovinciale prioritering kan worden gemaakt. Het nadeel is dat er te weinig oog kan zijn voor lokale omstandigheden en optimale combinaties. Ook zullen de bestuurlijke verhoudingen op scherp worden gezet.
- Voor ondersteuning van het NPLG is een Nationale Grondbank opgericht. Dit is een instrument dat ondersteuning kan bieden bij omschakelen, extensiveren en verplaatsen van veehouderijen. Het Rijk kan deze grondbank benutten om zich actief op de grondmarkt te begeven om bovenstaande zonering te realiseren.

C. NADER ONDERZOEK NODIG

C8. ONDERZOEK NAAR 'NATUURNEUTRALE' BEDRIJFSVOERING VAN HET RIJK, BIJVOORBEELD DOOR MIDDEL VAN EEN NORM VOOR HET INKOPEN VAN ALLEEN BIOLOGISCH VOEDSEL

Rationale

- Het Rijk maakt zich sterk voor een duurzame bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door te besparen op energie en maatschappelijk verantwoord in te kopen. Echter is er nog een hoop ruimte om daadwerkelijk klimaat- en natuurneutraal en volledig circulair te worden op gebieden zoals vastgoedbeheer, inkoop en facilitaire dienstverlening. Bij catering kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het stellen van een norm waarbij alleen biologisch wordt ingekocht. De overheid stelt zich ten doel om haar bedrijfsvoering in 2030 niet alleen klimaat- maar ook natuurneutraal te maken. Om te bepalen waar de meeste winst kan worden behaald, zou naast de impact op klimaat, ook de impact op biodiversiteit in kaart kunnen worden gebracht d.m.v. een onderzoek. De instrumenten hiervoor zijn grotendeels beschikbaar. In het kader van inkoop kunnen de belangrijkste inkoopcategorieën voor biodiversiteit worden bepaald, wat vervolgens de basis kan vormen voor het bepalen van een handzaam inkoopcriterium t.b.v. biodiversiteit. Voor de daadwerkelijke toepassing van zo'n criterium is commitment van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers en (financiële) ruimte

	<p>nodig in inkoopprocessen. Om de voortgang te monitoren, kunnen ministeries op basis van een nulmeting hun milieuvoetafdruk jaarlijks meten en meenemen in hun duurzaamheidsverslag. De Rijksoverheid koopt jaarlijks in voor € 12 mld. en heeft daarmee een omvangrijk instrument in handen voor de verduurzaming van haar eigen bedrijfsvoering alsook de economie en het herstel daarvan. Ook medeoverheden¹²⁴ kunnen een impactvol inkoopbeleid voeren t.b.v. klimaat, biodiversiteit en circulaire economie. Op kansrijke domeinen kunnen overheidspartijen samen optrekken richting de markt, om deze uit te dagen om te komen tot duurzaam aanbod. Er kan worden aangesloten bij het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021 – 2025.</p>
Input (instrument & kosten)	Het effect van een natuurneutrale bedrijfsvoering op de huidige inkoopsum van circa 12 mld. moet nader worden verkend in het onderzoek
Output (beoogd en verwacht effect)	In beeld brengen wat ervoor nodig is om de bedrijfsvoering van het Rijk volledig 'natuurneutraal' te laten zijn.
Aandachtspunten implementatie	De instrumenten om een impactmeting op de biodiversiteit te doen zijn grotendeels beschikbaar. De duur en geschikte uitvoerder hangen af van het gewenste strategisch niveau en diepgang. Een grondig onderzoek door een onderzoeksinstituut/universiteit duurt vaak langer, maar geeft veel meer diepgang dan een vlug onderzoek door een consultant. Een 'light-versie' kan worden gecoördineerd door bijvoorbeeld PBL.
C9. VERKENNING MEER RIJKSSTURING OP BESCHERMINGSREGIME NNN	
Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Provincies zijn verantwoordelijk voor het realiseren, het begrenzen en de planologische bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Provincies hebben veel vrijheid bij de wijze waarop zijn in de praktijk invulling geven aan het planologisch beschermen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Voor een effectievere en eenduidiger beleid kan worden overwogen dit weer centraal te regelen. • In (nu nog) het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) zijn (in artikel 2.10) instructieregels opgenomen die het kader vormen waarbinnen provincies invulling moeten aan deze planologisch bescherming van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). • In artikel 2.10.4 is het zogeheten 'nee, tenzij' regime beschreven. Dit houdt in dat activiteiten die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke waarden en kenmerken van het NNN of tot een significante vermindering van de oppervlakte of de samenhang van het NNN niet zijn toegestaan, tenzij: <ul style="list-style-type: none"> ○ Er sprake is van een groot openbaar belang; ○ Er geen reële alternatieven zijn én ○ De negatieve effecten op de wezenlijke waarden en kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd. • Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het Barro vervangen door het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het

¹²⁴ Alle overheden bij elkaar, inclusief het Rijk, doen een jaarlijkse inkoop t.w.v. € 73 mld.

belangrijkste verschil is dat in het Barro ook de *wijze waarop* staat voorgeschreven waarop provincies het beschermingsregimes toepassen (het 'hoe', via de Spelregels EHS) en het Bkl alleen de belangrijkste *resultaten* staan benoemd waaraan de bescherming van het NNN moet voldoen (het 'wat'), namelijk dat provincies de wezenlijke waarden en kenmerken beschermen en bevorderen, dat de kwaliteit, omvang en samenhang van het NNN moet worden gewaarborgd en natuurcompensatie deze tijdig en adequaat moet plaatsvinden.

- Provincies hebben dus veel vrijheid bij de wijze waarop zijn in de praktijk invulling geven aan deze resultaatsverplichting. Voor een effectievere en eenduidiger beleid kan worden overwogen dit weer centraler te regelen. Dit kan bijvoorbeeld door de Spelregels EHS, in geactualiseerde vorm, weer op te nemen in de instructieregels van het Rijk.
- Ook kan daarbij gebruik worden gemaakt van de 'Gereedchapskist ruimtelijke bescherming van het Natuurnetwerk Nederland onder de Omgevingswet'. Deze is op verzoek van het Interprovinciaal Overleg (IPO) gemaakt, omdat provincies behoefte hadden een concrete handvatten, actualisering en verbetering van de toepassingspraktijk van natuurcompensatie. Provincies kunnen deze Gereedchapskist gebruiken als handreiking bij het invullen van hun beleid.

PAKKET NATUUR VOOROP

In dit pakket geeft het Rijk prioriteit aan het realiseren van de natuurdoelen boven andere economische en maatschappelijke doelen, en zet zij grootschalig middelen in om agrarisch natuurbeheer te ondersteunen. Het basispakket adviseert om een beslissing te nemen over langjarige financiering van (agrarisch) natuurbeheer. In dit pakket wordt hier voor lange termijn commitment op gegeven en worden hier middelen voor gereserveerd. Daarnaast bevat dit pakket aanvullende beschermingsmaatregelen op zee. Dit betreft strikt beschermen van een groter gebied op de Waddenzee, en windparken op zee beschermde gebieden maken.

A. CONCRETE MAATREGELEN (+ 3,95 MLD. T/M 2030 EN 565 MLN. PER JAAR)

A8. LANGJARIG FINANCIERING BESCHIKBAAR STELLEN VOOR LANDSCHAPSDIENSTEN, INCLUSIEF VOLDOENDE MIDDELEN VOOR AANLEG

Rationale	Het Rijk neemt een besluit over de aantallen te realiseren hectares landbouwgrond en stelt hier langjarig middelen voor beschikbaar. In dit fiche baseren we het besluit op de hectares zoals aangegeven in de WUR/SOVON analyse. In 2030 wordt gestreefd naar de realisatie van 280.000 ha agrarisch beheerde natuur. Tevens wordt commitment afgegeven dat de nog te realiseren natuur de jaren erna ook zal worden gefinancierd.
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer wordt gefinancierd vanuit de subsidie Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) en de ecoregelingen uit het GLB worden voortgezet (volledig gefinancierd uit het GLB, €152 mln per jaar). Het opschroeven van deze regelingen leidt tot aanpassing van het Nationaal Strategisch Plan. De doelstelling is om te gaan werken met 18 jarige afspraken en 12 jarige beschikkingen. Eenmalige vergoedingen voor afwaardering gronden / compensatie inzake veenweiden en Natura 2000 zitten hier niet in. Dit kan grotendeels al in het basispakket worden opgelost. • Voor het realiseren van 280.000 ha soorten- en landschapsbeheer is t/m 2030 345 mln. per jaar nodig. Na 2030 zullen deze kosten oplopen tot een nader te bepalen bedrag. • Daarnaast wordt ingezet op het doorzetten van de ecosysteemdiensten en het bedrag hiervoor ophogen naar 250 mln. • Dit is samen 600 mln. In het basispakket zit reeds een ophoging van 35 mln. voor het Aanvalsplan Grutto. In totaal is er dan in dit pakket additioneel 565 mln. per jaar nodig. • Daarnaast worden eenmalig middelen beschikbaar gesteld om de aanlegkosten voor GBDA te vergoeden. Deze kosten worden geschat op ca. 2,95 mld. t/m 2030 (zie maatregel A5 voor de berekeningen).
Output (beoogd en verwacht effect)	In 2030 agrarisch natuurbeheer op 280.000 ha (dit is nu 100.000). Hiermee kan naar verwachting – in combinatie met de aan te leggen natuur uit het basispakket – het NPLG doel om 30% van de VHR-opgave in te vullen bereikt worden. Ook is de verwachting dat dit zal helpen in het behalen van de EBS-doelstellingen op het gebied van bestuivers, en de doelstelling 10% groen-blauwe dooradering.
Aandachtspunten implementatie	<ul style="list-style-type: none"> • Maatregelen worden uitgevoerd met name door (collectieven van) agrariërs maar ook door andere beheerders. Het is wel afhankelijk van vrijwillige deelname. De vraag is of voldoende beheerders zich aangetrokken voelen tot dit aanbod. De kans is groter dat zij dit zijn, als

	<p>er sprake is van flankerend beleid, zoals ondersteuning bij omschakeling maar ook het minder aantrekkelijk maken van intensieve veehouderij.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ANLb is bestaand instrument met bijbehorende monitoring, maar deze opschaling behoeft ook verdere instrumentering van monitoring en controle. Aandachtspunt is de relatie tussen de maatregel en het daadwerkelijke effect.
<p>A9. EXTRA GELD BESCHIKBAAR STELLEN ZODAT MET ZEKERHEID DE HELE OPGAVE BEEKDALHERSTEL T.B.V. DE KRW KAN WORDEN GEREALISEERD.</p>	
Rationale	Verminderen drukfactoren door hydrologie op orde te krijgen door hier meer financiering voor beschikbaar te stellen.
Input (instrument & kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • Het basispakket stelt dat in ieder geval 800 mln moet worden uitgegeven aan beekdalherstel. Het WUR memo Kansen stikstofaanpak voor KRW schat dat voor het aanleggen van 250 meter bufferzones 1,4 tot 1,85 mld. nodig is. Nu zal niet op alle plekken zo'n brede bufferzone noodzakelijk zijn. Deze maatregel stelt voldoende budget beschikbaar zodat waar dat nodig is, dit kan worden gerealiseerd. De maatregel uit het basispakket biedt middelen voor <i>gemiddeld</i> 100 meter bufferstroken. • Het memo van de WUR berekent de kosten van afwaarderen van landbouwpercelen t.b.v. herbesteding voor extensief grasland of bij opkopen t.b.v. natuurontwikkeling tussen de 540-700 mln voor bufferstroken van gemiddeld 100 meter, en 1,4-1,85 mld. voor bufferstroken van gemiddeld 250 meter. Daarnaast zijn er extra investeringskosten voor inrichting. Naar schatting is voor dit bedrag 40.000 ha bufferstroken te realiseren.¹²⁵ • In het basispakket is er 800 mln uit het Transitiefonds besteed aan bufferzones beekdalherstel. Omdat het maatwerk is hoe breed de bufferzones zullen zijn, en dit zal variëren van 100 tot 250 meter en daartussen, en de kosten afhankelijk zijn van of de beekdalen worden benut als extensief grasland of worden omgezet naar natuur, is het niet met zekerheid te zeggen of dit bedrag voldoende zou zijn om de hele opgave zoals beschreven in het rapport te realiseren. Deze maatregel stelt extra geld beschikbaar om overal deze buffers te realiseren. Op basis van de berekeningen van de WUR gaat het hier om maximaal 1 mld.
Output (beoogd en verwacht effect)	<p>Concrete output is dat in de aangewezen zones gemiddeld 250 meter bufferstroken kunnen worden aangelegd. Op termijn leidt dit tot een afname van de nitraat- en fosforuitspoeling. Geschat is dat de stikstofuitspoeling met 20-40% kan worden verminderd bij een bufferstrook van 100 meter en met 40-60% bij een bufferbreedte van 250 meter; en de fosforuitspoeling met respectievelijk 10-20% en 20-30%. De verwachting is dat met brede bufferzones de doelen voor stikstof- en fosforconcentraties in de KRW-waterlichamen zullen worden gerealiseerd.¹²⁶</p> <p><i>Zie voordelen voor biodiversiteit in maatregel in basispakket.</i></p>
Aandachtspunten implementatie	Dit vergt tot meer dan twee keer zoveel grondafwaardering dan in het basispakket. Het is de vraag of hier voldoende uitvoeringscapaciteit voor is; daarnaast zal het steeds lastiger worden om geschikte gronden vrijwillig te verwerven.

¹²⁵ Op basis van WUR Memo.

¹²⁶ WUR memo Kansen stikstofaanpak voor KRW.

A10. RIJK WIJST GEBIEDEN AAN WAAR STRIKT BESCHERMD MOET WORDEN, TE BEGINNEN MET DELEN VAN DE WADDENZEE

Rationale
 In lijn met de ambities in het EBS moet deze maatregel het gebied uitbreiden dat voldoet aan de criteria voor strikt beschermd natuurbied. Er moet zowel op land als voor mariene natuur worden onderzocht welke gebieden hiervoor in aanmerking komen (groot effect, voldoet aan criteria voor strikt beschermd). Op het land kan worden gekeken naar beheertypen die in de quick scan van PBL zijn aangewezen als gebieden die potentieel in aanmerking komen. Op de Noordzee moet onderzoek worden uitgevoerd naar welke gebieden in aanmerking komen. Tot slot moet gekeken worden naar gebieden met een grote ecologische waarde binnen Europa. In dit verband wordt in deze maatregel het uitbreiden van strikt beschermd gebied op de Wadden (toegangsbeperkend besluit). Ook vanuit de UNESCO status van de Waddenzee is een groter aantal hectare strikte wenselijk.

Input (instrument & kosten)

- Het strikt beschermen van gebieden betreft een stevige maatregel om zo min mogelijk menselijke invloed op natuurlijke processen te minimaliseren.
- Het sluiten van aanvullende gebieden op de Waddenzee voor menselijk gebruik kan via een toegangsbeperkend Besluit (TBB, art. 2.5 van de Wnb), zoals beschreven in de Leidraad Toegangsbeperking Waddenzee (2020).
- Er is in de Waddenzee, incl. Eems-Dollard, momenteel 3.962 ha (1,46%) dat voldoet aan de criteria voor strikt beschermd natuurbied. In deze maatregel wordt dit uitgebreid naar een oppervlakte van 27.000 ha (ca.10%). Dit is in lijn met doelstellingen voor strikt beschermd gebied in de EBS.
- De benodigde middelen voor deze maatregel zijn uitgewerkt in de onderstaande tabel. Het betreft middelen voor de uitbreiding van de handhavingcapaciteit om het TBB te handhaven. Het betreft 400.000 per jaar structureel.

	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel
<i>Budgettaire reeks</i>	-	80 kE	400 kE	400 kE	400 kE	400 kE

Output (beoogd en verwacht effect)
 Strikte bescherming draagt bij aan het bereiken van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000. Het gaat echter niet goed met de natuur in de Waddenzee (VHR-rapportage 2019 en Quality Status Report) en de doelen worden niet gehaald. Ook de bredere natuurdoelen (meer dan Natura 2000) staan onder druk en natuurherstel blijft uit. Sluiting van extra gebieden in de Waddenzee zal bijdragen aan een betere bescherming en herstel van de natuur.

Aandachtspunten implementatie
 De uitbreiding van de oppervlakte van strikt beschermd gebieden in de Waddenzee zal naar verwachting de nodige weerstand oproepen bij met name de recreatieve gebruikers en de ondernemers die geld verdienen aan de aanwezige natuur in de Waddenzee (bv. Zeehondentochten). Er zal een zorgvuldig proces moeten worden ingericht om de uitbreiding zodanig te situeren dat én de natuur er baat bij heeft én de gebruikers voldoende kunnen genieten van de mooie natuur. Algemeen is het beeld dat toepassing

	van een "slimme zonering" in dit dynamische gebied uiteindelijk te komen tot gedragen besluiten.
B. NADER UIT TE WERKEN (BUDGET HANGT AF VAN VORMGEVING).	
B12. WINDPARKEN BESCHERMDE NATUURGEBIEDEN MAKEN (MEDEGEBRUIK NATUUR)	
Rationale	<p>Deze maatregel is gericht op het herstel van onderwaternatuur in windparken door windparken te sluiten voor economisch medegebruik en windparken natuurinclusief vorm te geven. Het betreft in ieder geval het sluiten van windenergielocaties voor de volgende activiteiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • substraat- en bodemberoerende activiteiten; • het vangen van vissen, schaal- en schelpdieren (i.e. het onttrekken van individuen aan hun populaties binnen windparken); • het installeren van drijvende zonnepanelen. <p>Sluiting van windparken voorkomt negatieve effecten van deze activiteiten op onderwaternatuur. De maatregel sluit ook aan bij ambities in het Programma Noordzee 2022-2027 om met name voor windparken verder van de kust de focus bij medegebruik te leggen op natuurontwikkeling.</p>
Input (instrument & kosten)	<p>Denkbare instrumenten om de maatregel in te voeren zijn onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het vastleggen van ruimtelijke functiekeuzen ("natuurwindparken") middels (partiële herzieningen van) structuurvisies (i.e. Programma Noordzee) (competentie IenW); • (naar keuze:) het opnemen van voorschriften in kavelbesluiten voor het natuurinclusief ontwerpen en bouwen van windparkinstallaties (competentie EZK); • (naar keuze:) bij vergunningverlening middels een vergelijkende toets het ontwerpen van natuurcriteria (competentie EZK); • het nader vastleggen van ruimtegebruik binnen windparken conform de maatregel in gebiedspaspoorten (competentie IenW); • (naar keuze:) het niet verlenen van vergunningen, toestemming voor vormen van visserij en aquacultuur (competentie RWS en LNV); • (naar keuze:) het niet verlenen van vergunningen voor drijvende zonnepanelen (competentie RWS) • (naar keuze:) vergunningverlening voor evt. natuurontwikkelingsprojecten in windparken, los van windparkinstallaties (competentie RWS). <p>Kosten voor de maatregel bestaan in ieder geval uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het behandelen van plannen van aanpak voor natuurinclusief bouwen bij vergunningaanvragen door windparkbouwers in het kader van het voldoen aan kavelbesluitvoorschriften. • Kosten voor het handhaven van de maatregel. • In het geval van een tender met vergelijkende toets met aanvullende criteria voor natuur, kosten die gemoeid zijn met het ontwerpen van de criteria en het beoordelen van biedingen.
Output (beoogd en verwacht effect)	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiting van windparken voorkomt negatieve effecten van genoemde activiteiten op onderwaternatuur. Zo kunnen substraat- en bodemberoerende activiteiten waardvol geachte bodemnatuur beschadigen of autonoom herstel daarvan in de weg staan. Substraatberoerende activiteiten zijn o.a. vormen van passieve visserij en aquacultuur, waarbij gebruik wordt gemaakt van niet-vaste

	<p>(blok)ankers (b.v. bij staand want). Bodemberoerende activiteiten zijn o.a. vormen van sleepnetvisserij. Daarnaast onttrekken visserijactiviteiten individuele vissen, schaal- en schelpdieren aan hun populaties. Door het niet meer onttrekken van dieren (evt. in combinatie met NIB-maatregelen) kunnen windparken een refugiumfunctie ontwikkelen die ook (bevisbare) populaties buiten windparken ten goede kan komen. Drijvende zonnepanelen onttrekken licht en zijn een potentiële aanhechtingsplaats voor zeeorganismen. In combinatie kan dit leiden tot zuurstofloosheid van en overmatige nutriëntenonttrekking aan het zeewater en daarmee schade aan onderwaternatuur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Daarnaast brengen windparken positieve effecten met zich mee. Middels windparken wordt hard substraat in een gebied gebracht in de vorm van erosie beschermende bestorting en turbinepalen. Dit biedt mogelijkheden voor tal van organismen om zich aan te hechten, om in te schuilen, om voedsel te vinden en om eieren af te zetten. De natuurwaarde van dit hard substraat kan gericht worden geoptimaliseerd middels natuurinclusief bouwen (bevorderd via kavelbesluitvoorschriften of tendercriteria). • De maatregel kan binnen windparken leiden tot herstel van biodiversiteit onder water, inclusief vissoorten, met mogelijk ook gunstige effecten buiten de parken (<i>spillover</i>-effect).
<p>Aandachtspunten implementatie</p>	<p>Het sluiten van windparken voor natuur heeft impact op andere potentiële gebruikers. Dit betreft in ieder geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> • passieve visserij, maar mogelijk zelfs ook actieve visserij; • aquacultuur; • zonne-energie op zee. <p>De uitvoering van deze maatregel betekent waarschijnlijk dat bepaalde eerdere afspraken in het Noordzeeakkoord geheel of gedeeltelijk zouden moeten worden herzien in het Noordzeeoverleg.</p>
<p>B13. HET BOUWBESLUIT UITBREIDEN T.O.V. HET BASISPAKKET MET GROENE DAKEN, VERPLICHTE REGENOPSLAG, GEBRUIK MILIEUVRIENDELIJKE MATERIALEN, TEGEL-MAX.</p>	
<p>Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eisen stellen aan nieuwbouwwoningen in het bouwbesluit. In het basispakket is deze eis beperkt tot het realiseren van nestgelegenheid. In dit fiche wordt de aanpassing aan het bouwbesluit aangepast met meer natuurinclusieve voorwaarden, zoals bijvoorbeeld groene daken, verplichte regenopslag, gebruik milieuvriendelijke materialen en een maximaal aantal tegels in tuin of balkon. • Deze aanpassing leidt niet direct tot kosten, maar indirect zullen bouwbedrijven meer kosten maken door het moeten inpassen van deze vereisten en deze doorberekenen aan kopers. Een grove schatting is dat dit 300 mln per jaar aan extra kosten met zich meebrengt. Het Rijk kan via een financiële impuls deze kosten drukken.
<p>B14. AFBOUWEN SUBSIDIES DIE SCHADELIJK ZIJN VOOR DE BIODIVERSITEIT</p>	
<p>Beschrijving & bandbreedte eventuele kosten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het basispakket hebben we de maatregelen opgenomen om de publieke geldstromen te inventariseren, conform de doelen uit het Global Biodiversity Framework (GBF). • Hier gaat het om de volgende stap, namelijk het afbouwen van schadelijke subsidies en andere publiek geldstromen. Dit vloeit eveneens

	<p>voort uit de betreffende afspraken in het GBF en de nationale ambitie voor een transitie naar een natuurinclusieve samenleving.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De wijze waarop dit plaatsvindt, de te verwachten effecten (op biodiversiteit, financieel, economisch, maatschappelijk) kan worden uitgewerkt wanneer de in het basispakket bedoelde inventarisatie is afgerond.
B6. EEN VERPLICHTE GVE-NORM INVOEREN	
Rationale	Zie pakket 'normeren en beprijzen': maatregel B6.
B9. INVOEREN CONSUMPTIEBELASTING VLEES	
Rationale	Zie pakket 'normeren en beprijzen': maatregel B9.
C. ONDERZOEK NODIG	
C10. VERGROENING FINANCIËLE SECTOR EN BEDRIJFSLEVEN	
Beschrijving	<p>Een verkenning naar de wijze waarop de schadelijke effecten op biodiversiteit door het bedrijfsleven in beeld te brengen en het ontwerpen van mechanisme waarbij prikkels worden ingebouwd om biodiversiteitsverlies te beperken en om te zetten in een positieve bijdrage. Hierbij kan worden voortgebouwd op bestaande (nationale en internationale) initiatieven en onderzoeken, onder andere ten aanzien van financiële risico's van biodiversiteitsverlies, het beprijzen van 'biodiversity credits', financiering van ecosysteemdiensten door bedrijven, 'green budget tagging' voor biodiversiteit. Deze initiatieven passen ook goed bij het domein van de Agenda Natuurinclusief.</p>

PAKKET BUDGETNEUTRAAL

De filosofie van het budgetneutrale pakket is dat het niet tot meerkosten leidt op de Rijksbegroting.

NB. Het gaat hier om korte termijn kosten op de begroting. Grotere kosten in latere jaren of maatschappelijke kosten zijn hier niet in weerspiegeld.

MAATREGELEN: AANPASSINGEN OP UITGAVEN BASISPAKKET EN TOEVOEGING EXTRA MAATREGELEN DIE INKOMSTEN GENEREREN

Aanpassingen uitgaven t.o.v. het basispakket	<ul style="list-style-type: none">• Het basispakket is grotendeels uit te voeren binnen middelen in het Transitiefonds. Dit beschouwen we niet als extra kosten.• Er is t.o.v. het basispakket geen extra geld voor goede plannen voor bosaanleg die niet uit het Transitiefonds kunnen worden betaald.• Het aanvalsplan grutto kan niet worden uitgevoerd, gezien er geen middelen zijn om de structurele kosten te dekken. Dit leidt tot 35.000 ha minder (dus 0) agrarische natuur.
Extra inkomsten	<ul style="list-style-type: none">• T.o.v. het basispakket zijn uit sommige van de maatregelen die in bovenstaande pakketten worden voorgesteld inkomsten te genereren. Deze kunnen worden ingezet om kosten voor aanvullend beleid te dekken. Gezien de inkomsten afhangen van de vormgeving van het instrument, hebben we hier nu nog geen concrete bekostiging van maatregelen aan gekoppeld:• Gebruikersheffing natuur. De inkomsten kunnen bijdragen aan het beheer van natuur.• Emissieheffing veehouderijen. Zeker als een vlakke heffing wordt ingevoerd kan dit tot extra inkomsten leiden. Deze zouden kunnen worden ingezet om duurzame landbouwers te ondersteunen of vergoedingen voor duurzame praktijken uit te betalen (landschapsdiensten).• Heffing gewasbeschermingsmiddelen. Hieruit kan de ontwikkeling van en omschakeling naar duurzame alternatieven worden betaald.

BIJLAGE G.

Rapportage WUR tweede expertsessie

Anouk Cormont¹ en Mirre Berkhof¹

¹ Wageningen Environmental Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema 'LN Donkergroene landnatuur' (projectnummer BO-43-108-038).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, mei 2023

Gereviewd door:

Joyce Zwartkruis, onderzoeker (Wageningen Environmental Research)

Akkoord voor publicatie:

Sander Janssen, teamleider van Earth Observation and Environmental Informatics

Rapport
ISSN 1566-7197

Cormont, A., M. Berkhof, 2023. *Methodiek formaliseren expertoordeel maatregelpakketten ten gunste van biodiversiteitsdoelstellingen*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport XXX. 21 blz.; 2 fig.; 5 tab.; 4 ref.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit heeft het huidige beleid en alternatieve beleidsopties (ook wel maatregelpakketten) verkend wat betreft het behalen van de biodiversiteitsdoelstellingen. Dit met als doel bij te dragen aan een effectieve beleidsontwikkeling ten gunste van de biodiversiteit. Deze verkenning is deels uitgevoerd op basis van een expertoordeel over de maatregelpakketten, zoals gegeven in twee afzonderlijke sessies in maart en mei 2023. Dit rapport beschrijft de methodiek die gebruikt is voor het formaliseren van dit expertoordeel, evenals het resultaat.

The Interministerial Policy Review (IBO) Biodiversity explored current policy and alternative policy options (also known as sets of measures) in terms of achieving biodiversity objectives. The aim is to contribute to effective policy development in favor of biodiversity. This exploration was conducted partly on the basis of expert opinion on the measure sets, as provided in two separate sessions in March and May 2023. This report describes the methodology used to formalize this expert judgment, as well as the outcome.

Trefwoorden: IBO Biodiversiteit, maatregelpakket, beleidskeuze, effectbeoordeling, Bayesian Belief Network

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

© 2023 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

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

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



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

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

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

Wageningen Environmental Research Rapport | ISSN 1566-7197

Foto omslag: XXXX

Inhoud

<u>Verantwoording</u>	141
<u>1</u> <u>Aanleiding</u>	142
<u>2</u> <u>Adviesvraag</u>	143
<u>3</u> <u>Methodiekbeschrijving: BBN</u>	144
<u>4</u> <u>Aanpak</u>	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4.1	<u>Rolverdeling</u> 145
4.2	<u>Expertsessie 1: Maatregelpakketten en toetsingsvariabelen</u> 145
4.3	<u>Expertsessie 2: Effectbeoordeling doelbereik per strategische beleidskeuze</u> 146
<u>5</u> <u>Resultaatbeschrijving</u>	148
<u>6</u> <u>Advies</u>	153
<u>7</u> <u>Discussie</u>	154
<u>Literatuur</u>	156
<u>Bijlage 1 Vragenlijst over de effecten van de maatregelpakketten, opgesteld in Microsoft Forms</u>	157

Verantwoording

Rapport: Methodiek formaliseren expertoordeel maatregelpakketten ten gunste van biodiversiteitsdoelstellingen

Projectnummer: BO-043-108-038

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

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: onderzoeker

naam: Joyce Zwartkruis

datum: 9 juni 2023

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Sander Janssen

datum: 26 juni 2023

Aanleiding

Op mondiaal, Europees en nationaal niveau wordt geconstateerd dat er meer aandacht voor de verslechtering van de biodiversiteit nodig is en een impuls gegeven moet worden aan het biodiversiteitsbeleid. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit wil met een verkenning van het huidige beleid en alternatieve beleidsopties (ook wel maatregelpakketten) voor het behalen van de biodiversiteitsdoelstellingen, bijdragen aan een effectieve beleidsontwikkeling ten behoeve van de biodiversiteit. Hierbij is het de ambitie breder te kijken dan enkel de gevolgen voor biodiversiteit, omdat werken aan biodiversiteit nauw verweven is met andere beleidsthema's, zoals klimaatadaptatie en de landbouwtransitie. Bovendien wordt de kans van slagen van de beleidsopties - en dus hun effectiviteit - ook bepaald door praktische aspecten zoals uitvoerbaarheid, maatschappelijk draagvlak en vigerende wet- en regelgeving.

Door de dynamische beleidscontext heeft de IBO werkgroep ervoor gekozen om zich niet op de specifieke doelstellingen te richten, maar zich te focussen op drie zogenaamde strategische beleidskeuzes: (1) inzetten op (strik) beschermde natuur, (2) inzetten op biodiversiteitsherstel buiten Natura 2000-gebieden en (3) inzetten op biodiversiteitsherstel via de landbouw. Per strategische beleidskeuze zijn beleidsdoelen geformuleerd, waarna maatregelpakketten zijn opgesteld waarin deze strategische beleidskeuzes terugkomen. Vanwege de beperkte doorlooptijd en de complexiteit van het onderwerp (o.a. wat betreft onzekerheden in effect van toekomstig beleid) is een kwantitatieve doorrekening van de effecten middels modelexercities niet mogelijk. Als alternatief is Wageningen Environmental Research (WENR) gevraagd een methode toe te passen die gebruik maakt van een Bayesian Belief Network (BBN). Deze BBN is in staat het oordeel van diverse experts te formaliseren en kennisvelden gelijkwaardig te integreren ten behoeve van de effectbepaling en kans van slagen van maatregelpakketten.

Adviesvraag

WENR is gevraagd om het oordeel van diverse experts met betrekking tot de effectiviteit van de opgestelde maatregelpakketten te formaliseren aan de hand van een Bayesian Belief Network en vervolgens te reflecteren op de effectiviteit van elk van de pakketten. Hierbij staan het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de bredere biodiversiteitsdoelstellingen centraal, maar is er ook aandacht voor de effecten op het behalen van de andere doelstellingen (zoals KRW, klimaat, stikstof).

Het afgesproken eindresultaat is deze notitie die een reflectie betreft op de BBN die samen met experts is opgesteld. De effectbeoordeling zoals beschreven in deze notitie draagt bij aan het inschatten van de haalbaarheid van de strategische beleidskeuzes met bijbehorende concrete resultaten. Tevens dient deze notitie als input voor het verder aanscherpen van de maatregelpakketten door de IBO werkgroep. Hierbij dient in het achterhoofd gehouden te worden dat de resultaten van deze notitie berusten op een momentopname. Dit betekent dat latere wijzigingen in de samenstelling van de beleidspakketten of aannames over de effectiviteit van maatregelen niet meer zijn meegenomen.

Methodiekb beschrijving: BBN

Vanwege de beperkte tijdsduur van dit project en de complexiteit van het onderwerp behoort een volledig kwantitatieve doorrekening van de effecten van maatregelpakketten, bijvoorbeeld aan de hand van modelexercities voor indicatoren als VHR doelbereik, KRW doelbereik en CO₂-reductie, niet tot de mogelijkheden. In plaats daarvan is middels expertoordeel een inschatting gemaakt van de effecten van de maatregelpakketten. Voor het inschatten van het effect van elk maatregelpakket is gebruik gemaakt van een Bayesiaans netwerk (*Bayesian belief network*, BBN) dat gebaseerd is op het oordeel van de experts.

Bayesiaanse netwerken zijn modellen die eruit zien als netwerken en rekenen op basis van waarschijnlijkheidsfuncties. Zo'n netwerk bestaat uit de onderdelen van een natuurlijk en/of maatschappelijk systeem en de relaties daartussen. Gewichten aan deze relaties worden toegekend op basis van de kansen dat de relaties in werkelijkheid voorkomen. Dit kan worden gedaan op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve, al dan niet onzekere of incomplete data. De uitkomst van een Bayesiaans netwerk is de waarschijnlijkheid dat een bepaalde gebeurtenis optreedt, uitgedrukt in een getal tussen 0 en 100. Een dergelijk model is snel en eenvoudig visueel op te zetten en te gebruiken, ook door mensen zonder al te veel modelleerervaring. Daarom zijn Bayesiaanse netwerken heel geschikt om perspectieven vanuit diverse disciplines of betrokkenen te leren begrijpen en daarmee inzicht te krijgen in de werking van een systeem (Cormont et al., 2022; Ding, 2010; Penk et al., 2022).

Een BBN geeft een geformaliseerd overzicht van de samenhang van alle elementen, gebaseerd op expertkennis en literatuur. Echter, de bevindingen zijn gestuurd door de keuzes die gemaakt zijn tijdens het proces van het creëren van de BBN. Wanneer de inzichten veranderen – in de loop van de tijd, of door het raadplegen van andere experts of aanvullende gegevens –, dan kunnen ook de elementen, de veronderstelde samenhang daartussen en de daaruit voortvloeiende conclusies veranderen. Dit is echter inherent aan modelleren.

Er zijn twee manieren om een BBN op te bouwen. Wanneer men van tevoren de causale relaties tussen de elementen van het te modelleren systeem in beeld heeft, kan de BBN opgezet worden volgens deze gedachte. Wanneer men over het algemeen geen weet heeft van de precieze relaties tussen de elementen van het systeem, maar deze wel denkt te kennen voor enkele situaties, dan kan de BBN opgezet worden aan de hand van een training op basis van deze situaties.

Aanpak

In dit project is de BBN-methodiek gebruikt om een inschatting te maken van effecten van maatregelpakketten op o.a. biodiversiteit. Om tot zo'n BBN te komen die inzicht geeft in de effecten van een maatregelpakket, zijn er diverse stappen doorlopen. Toen WENR betrokken raakte bij het project, lagen er al een aantal materialen waarop gezamenlijk verder is voortgebouwd. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de doorlopen stappen. De stappen worden in de volgende paragrafen nader toegelicht. De stappen zijn hierbij cursief weergegeven.



Figuur 4.1 Aanpak voor opstellen BBN middels expert sessies

Rolverdeling

In het tijdsbestek van deze opdracht zijn twee expertsessies georganiseerd. Deze vonden plaats op resp. 24 maart en 9 mei in Den Haag. De eerste sessie werd hoofdzakelijk geleid door het IBO secretariaat, waarbij WENR vooral een rol als sparringpartner heeft vervuld. Het was de taak van WENR om ervoor te zorgen dat de opgehaalde input van de experts bruikbaar was voor het opbouwen van de BBN. Sessie 2 werd hoofdzakelijk geleid en voorbereid door WENR. Hierin is samen met de experts een BBN opgebouwd en vervolgens besproken.

Ter voorbereiding van de expertsessies is er allereerst een lijst met experts opgesteld. Om te bepalen welke experts relevant zouden zijn om uit te nodigen, is er onder andere gekeken naar het analysekader (zie Tabel 4.1) dat de IBO werkgroep van tevoren in concept had opgesteld ter beoordeling van de maatregelpakketten. WENR heeft een aantal suggesties gedaan voor uit te nodigen experts. De deelnemende experts waren Koos Biesmeijer (Universiteit Leiden, Naturalis; alleen eerste sessie), Rens de Boer (WUR; alleen eerste sessie), Gert Jan van den Born (PBL), Lenny van Bussel (PBL; alleen tweede sessie), Anne van Doorn (WUR; alleen eerste sessie), Arjen van Hinsberg (PBL), Ruud Jongbloed (WUR), Tom van der Meij (CBS), Gerard Migchels (WUR), Ton de Nijs (PBL), Rogier Pouwels (WUR), Geert de Snoo (Universiteit Leiden, NIOO-KNAW) en Martijn Vink (PBL; alleen eerste sessie).

Expertsessie 1: Maatregelpakketten en toetsingsvariabelen

De eerste expertsessie had als doel gezamenlijk tot de belangrijkste drie gewenste resultaten per *strategische beleidskeuze* te komen, te bepalen hoe de overheid deze gewenste resultaten zou kunnen bereiken en tot slot vast te stellen hoe de maatregelen beoordeeld kunnen worden.

Tijdens de sessie is de experts allereerst gevraagd om de *belangrijkste drie resultaten per strategische beleidskeuze* te identificeren en vervolgens de belangrijkste *beleidsknoppen* te benoemen waaraan de Rijksoverheid kan draaien om deze resultaten te bereiken. Specifiek werd gevraagd naar mogelijke concrete maatregelen. Op basis van deze input heeft de IBO werkgroep mogelijke *maatregelpakketten* opgesteld voor toekomstig biodiversiteitsbeleid. Deze zijn aan de experts voorgelegd tijdens de tweede expertsessie (zie volgende paragraaf). Daarnaast is de experts gevraagd welke *toetsingscriteria* zouden kunnen worden gebruikt ten behoeve van de beoordeling van de maatregelpakketten. Deze toetsingsvariabelen zijn van groot belang voor de BBN; deze vormen de elementen waaruit de BBN is opgebouwd. Als startpunt voor de toetsingsvariabelen is het concept-analysekader van de IBO werkgroep gebruikt (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Concept beoordelingskader van maatregelpakketten.

Criteria	Toelichting
Juridische haalbaarheid	Past de beleidsoptie binnen bestaande juridische kaders? Wat zou er aangepast moeten worden om het mogelijk te maken? Kan dit?
Praktische uitvoerbaarheid	Wie zou de beleidsoptie moeten uitvoeren? Zijn er uitvoeringstechnische beperkingen?
Doelmatigheid en doeltreffendheid	Wat is er bekend over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsopties? Is het een effectieve manier om de doelstellingen te bereiken?
Kosten	Is er een indicatie over de kosten van de beleidsoptie?
Verwacht effect op biodiversiteit	Wat is de verwachte bijdrage van deze beleidsoptie aan biodiversiteitsherstel? We willen dit indien mogelijk kwantitatief uitdrukken door te berekenen wat de indicatieve bijdrage is aan het VHR-doelbereik, en kwalitatief door te schetsen aan welke andere doelstellingen deze beleidsoptie bijdraagt.

Naar aanleiding van de feedback van de experts is het analysekader door WENR en IBO secretariaat verder gespecificeerd tot de elementen zoals benoemd in Tabel 5.2, met name wat betreft de doelmatigheid en doeltreffendheid voor verschillende beleidsdoeleinden, alsmede voor het verwachte effect op biodiversiteit.

Expertsessie 2: Effectbeoordeling doelbereik per strategische beleidskeuze

Het doel van de tweede expertsessie was om te komen tot effectbepalingen van de maatregelpakketten op basis van de geïnventariseerde toetsingsvariabelen uit de eerste sessie. Hiertoe is op basis van het gezamenlijk vastgestelde toetsingskader uit de eerste sessie (1) een *BBN* opgebouwd met enkel de elementen van het aangepaste toetsingskader – de toetsingsvariabelen –, zonder relaties daartussen, en (2) een vragenlijst omtrent het effect van maatregelpakketten opgesteld in Microsoft Forms.

De *BBN* is opgebouwd in het softwarepakket Netica (Norsys Software Corp., 2019). Hierin zijn de toetsingsvariabelen gerepresenteerd, elk onderverdeeld in categorieën. Voorbeelden van toetsingsvariabelen zijn de juridische haalbaarheid, met als bijbehorende categorieën 'haalbaar', 'onder voorwaarden haalbaar' en 'niet haalbaar', en VHR-doelbereik, met als bijbehorende categorieën 'veel groter' (dan nu het geval is), 'groter' en 'nihil effect'.

In de opgestelde vragenlijst (bijlage 1) correspondeert elke vraag met één van de toetsingsvariabelen. Voorbeelden van vragen zijn: Wat is het effect van dit maatregelpakket op het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Water?, en Wat is het maatschappelijk draagvlak voor dit maatregelpakket?. Van de experts werd gevraagd de vragenlijst vijf maal te doorlopen, met steeds één maatregelpakket (zie Tabel 5.1) in gedachten. Voor de beantwoording konden de experts kiezen uit een set van meerkeuze-antwoorden, inclusief de optie 'Weet ik niet'. Middels een QR-code en link hadden de experts toegang tot de vragenlijst. De antwoorden werden door Microsoft Forms automatisch verzameld in een database. Deze database is gebruikt om de *BBN* te trainen.

Tijdens deze training van de *BBN* wordt aan de hand van waarschijnlijkheidsfuncties, gevoed met de input van de experts, bepaald hoe de toetsingsvariabelen aan elkaar relateren. Visueel wordt dit weergegeven middels pijlen tussen de toetsingsvariabelen. Deze pijlen geven causale relaties weer, maar ook directe en indirecte correlaties. Na het trainen kan het netwerk gebruikt worden voor verder onderzoek. Dit kan over het algemeen op twee manieren. Enerzijds kan er voor elk maatregelpakket gekeken worden wat het waarschijnlijke effect is op alle toetsingsvariabelen. Andersom is het mogelijk te onderzoeken welk maatregelpakket het meest waarschijnlijk of passend is bij optimalisatie van een of meerdere toetsingsvariabelen, bijvoorbeeld door de categorie 'veel groter' VHR-doelbereik aan te klikken en vast te zetten. Zo stelt het een beleidsmaker in staat inzicht te verwerven in meekoppelkansen tussen beleidsvelden, waar sprake is van trade-offs of op welk gebied het maatschappelijk draagvlak bijvoorbeeld erg klein wordt geschat.



Resultaatbeschrijving

Tijdens de eerste expert sessie zijn drie beleidsknoppen geïdentificeerd die van toepassing waren op alle drie de strategische keuzes: het inzetten op condities om drukfactoren te beperken, centrale regie op ruimtelijke ordening en planologie en het vergroten en robuuster maken van beschermde natuurgebieden. Mede op basis van deze geïdentificeerde beleidsknoppen, heeft de IBO werkgroep vijf maatregelpakketten opgesteld (zie Tabel 5.1). Het basis- en budgetneutraalpakket omvatten maatregelen op het gebied van natuurgebieden, drukfactoren, duurzame landbouw en natuurinclusiviteit. De andere drie maatregelpakketten (normeren & beprijzen, sturende overheid en maximaal doelbereik) leggen ieder de nadruk op één of meer van deze thema's in de vorm van additionele maatregelen bovenop het basispakket.

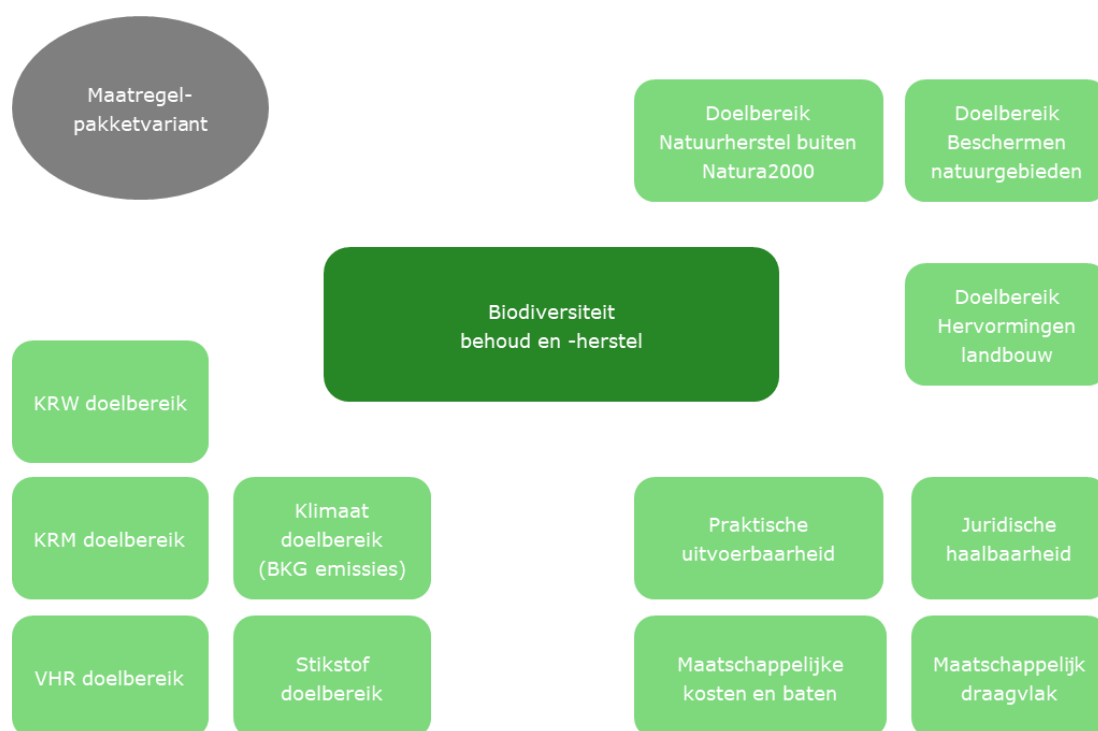
Tabel 5.1 Overzicht van maatregelpakketten zoals gedefinieerd door de IBO werkgroep, sturingsfilosofie en de additionele maatregelen in de pakketten: normeren & beprijzen, sturende overheid en maximaal doelbereik.

Pakket	Filosofie	Additionele maatregelen (t.o.v. basispakket)
Basispakket	Gebaseerd op bestaand beleid + gerichte impuls	
Budgetneutraal	Basispakket met netto nul kosten	n.v.t.
Normeren & beprijzen	Focus op verminderen drukfactoren en afdwingen duurzame landbouw (vervuiler betaalt)	<ul style="list-style-type: none"> • Peilbesluit aanpassen tot 40 cm onder maaivelden bij alle type veengronden. • Beprijzen: gedifferentieerde heffing op gewasbeschermingsmiddelen. • Via prijsprikkels sturen op meer verkoop van duurzaam voedsel en minder verkoop van vlees. • Activiteiten die gebruik maken van de natuur betalen hier een bijdrage voor • Beprijzen: emissiebelasting veehouderij/akkerbouw • Normen stellen aan groen-blauwe dooradering (GBDA) en extensief grondgebruik,
Sturende overheid	Focus op betere inrichting landschap en randvoorwaarden stellen (Rijk neemt regie over)	<ul style="list-style-type: none"> • De Rijksoverheid neemt meer controle over het beschermingsregime • Aanwijzen waar nieuwe natuurgebieden moeten komen en actieve rol in realisatie • In zones rondom natuurgebieden alleen biologische en natuurinclusieve landbouw toestaan. • Verdienmodel via beloningssysteem op basis van resultaten • Overheid geeft het goede voorbeeld en stuurt op natuurinclusieve opdrachten.
Maximaal doelbereik	Focus op behalen natuurdoelen (areaal en natuurinclusieve verplichtingen)	<ul style="list-style-type: none"> • Strikt beschermde natuur aanleggen • Aanleg natuur prioriteit geven boven andere ruimtewensen • Extra middelen voor hydrologische maatregelen en extra norm t.b.v. stikstof/klimaat-doelen • Aanleg benodigde hectares natuurinclusieve landbouw prioriteit geven boven andere ruimtewensen • Publiek geld mobiliseren voor verdienmodel landschapsonderhoud • Via prijsprikkels sturen op meer verkoop van duurzaam voedsel en minder verkoop van vlees.

- Bouwbesluit verder aanpassen en vol inzetten op Agenda Natuurinclusief

De input die experts middels de vragenlijst hebben geleverd wat betreft de effectiviteit van de maatregelpakketten aan de hand van de toetsingsvariabelen (zie tabel 5.2), heeft geresulteerd in een getrainde BBN (voor een versimpelde weergave van de BBN, zie figuur 5.1). Tijdens de tweede expertsessie is een gezamenlijke analyse gedaan aan de hand van deze BBN. De varianten van de maatregelpakketten zijn afzonderlijk gesimuleerd door de desbetreffende 'categorie' onder de toetsingsvariabele 'maatregelpakketvariant' aan te klikken. Vervolgens is de impact hiervan op de andere toetsingsvariabelen bekeken. Daarnaast zijn verschillende toetsingsvariabelen beurtelings ingesteld op een specifieke categorie en het resultaat daarvan beoordeeld door de experts op plausibiliteit.

Zo zijn alle varianten van de maatregelpakketten afzonderlijk door aanklikken gesimuleerd en is de impact hiervan op de andere toetsingsvariabelen bekeken en vergeleken. Ook zijn toetsingsvariabelen ingesteld op hun optimale categorie (bijv. 'haalbaar' voor juridische haalbaarheid, of 'veel groter' voor VHR-doelbereik; zie tabel 5.2) en is de impact hiervan op de andere toetsingsvariabelen bekeken. Het doel van deze exercitie is om inzicht te verkrijgen in het effect van een maatregelpakket op diverse beleidsvelden en in de kans van slagen van dit maatregelpakket, kijkend naar bijvoorbeeld de praktische uitvoerbaarheid of juridische haalbaarheid.



Figuur 5.1 Versimpelde weergave BBN netwerk met compleet overzicht van de toetsingsvariabelen voor het effect van de maatregelpakketten. Centraal staat de variabele 'Biodiversiteitsbehoud en -herstel'. Rechtsboven doelstellingen van de strategische beleidskeuzes, rechtsonder implementatiecriteria, linksonder meekoppelende beleidsdoelstellingen.

Tabel 5.2 Categorieën bij de toetsingsvariabelen van de BBN

Toetsingsvariabelen	Categorieën
Maatregelpakketvariant	Basispakket; normeren en beprijzen-pakket; sturende rol overheid-pakket; maximaal doelbereik-pakket; budgetneutraal-pakket

Biodiversiteitsbehoud en -herstel (algemeen)	Positieve trend; trend stabiel; negatieve trend
Doelbereik Beschermen natuurgebieden	Groot; gemiddeld; beperkt
Doelbereik Natuurherstel buiten Natura2000	Groot; gemiddeld; beperkt
Doelbereik Hervormingen landbouw	Groot; gemiddeld; beperkt
KRW doelbereik	Doelen ingevuld; doelen deels ingevuld; beperkte bijdrage
KRM doelbereik	Doelen ingevuld; doelen deels ingevuld; beperkte bijdrage
Klimaat doelbereik (broeikasgas emissies)	Grote bijdrage; bijdrage; beperkte bijdrage
VHR doelbereik	Veel groter; groter; nihil effect
Stikstof doelbereik	Doelen ingevuld; doelen deels ingevuld; beperkte bijdrage
Praktische uitvoerbaarheid	Direct uitvoerbaar op korte termijn; uitvoerbaar op lange termijn; niet uitvoerbaar
Juridische haalbaarheid	Haalbaar; onder voorwaarden haalbaar; niet haalbaar
Maatschappelijke kosten en baten	Baten groter dan kosten; baten en kosten gelijk; baten kleiner dan kosten
Maatschappelijk draagvlak	Meerderheid vóór; verdeelde opinie; meerderheid tegen

Het maximaal doelbereik pakket scoort het beste op effectiviteit, en het slechtste op implementatie

Wanneer alle varianten van de maatregelpakketten afzonderlijk door aanklikken worden gesimuleerd en de impact hiervan op de andere toetsingsvariabelen wordt bekeken, dan blijkt dat – niet verwonderlijk – een groot doelbereik waarschijnlijk is bij maatregelpakket 'maximaal doelbereik' (Tabel 5.3). Dit geldt zowel voor de VHR-doelen specifiek als voor de biodiversiteitsdoelstellingen in bredere zin. Ook andersom geredeneerd geldt dat als de toetsingsvariabelen VHR-doelbereik en Biodiversiteitsbehoud en -herstel worden ingesteld op hun optimale categorie, het maximaal doelbereik-pakket het meest waarschijnlijk en passend is om in te zetten.

Echter is het maximaal doelbereik-pakket het enige pakket waarbij de kans het grootst is dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering op langere termijn is. Het maximaal doelbereik pakket zou volgens de experts onder voorwaarden implementeerbaar zijn onder de huidige wet- en regelgeving.

Tabel 5.3 Waarschijnlijke impact per afzonderlijk maatregelpakket op toetsingsvariabelen, relatief ten opzichte van de andere maatregelpakketten (groene cirkel: grote waarschijnlijkheid op relatief gunstige bijdrage van desbetreffend maatregelpakket op toetsingsvariabele, rode ruit: grote waarschijnlijkheid op relatief minder gunstige bijdrage van desbetreffend maatregelpakket op toetsingsvariabele, gele streep: geen onderscheidende bijdrage van desbetreffend maatregelpakket op toetsingsvariabele)

Toetsingsvariabelen/Maatregelpakketten		Basispakket	Normeren en bepalen-pakket	Sturende rol overheid-pakket	Maximaal doelbereik-pakket	Budgetneutraal-pakket
Doelbereik	Biodiversiteitsbehoud en -herstel	◆	—	—	●	◆
	Doelbereik Beschermen natuurgebieden	—	—	—	●	◆
	Doelbereik Natuurherstel buiten Natura2000	—	—	—	●	—
	Doelbereik Hervormingen landbouw	◆	—	—	●	—
	KRW doelbereik	—	—	—	●	—
	KRM doelbereik	—	—	—	●	—
	Klimaat doelbereik (broeikasgas emissies)	—	—	—	—	—
	VHR doelbereik	◆	—	—	●	◆
	Stikstof doelbereik	—	—	—	—	◆
Implementatie	Praktische uitvoerbaarheid	—	—	—	—	—
	Juridische haalbaarheid	●	—	—	—	●
	Maatschappelijke kosten en baten	—	—	—	—	—
	Maatschappelijk draagvlak	●	—	—	◆	—

Ad hoc biodiversiteitsmaatregelen zijn onvoldoende; structurele maatregelen zijn nodig

Eén van de ambities van IBO is om het Rijk te kunnen adviseren over welke maatregelen de overheid 'morgen' kan gaan nemen om te werken aan biodiversiteitsbehoud en -herstel. Daartoe moeten de maatregelen juridisch haalbaar zijn onder de huidige wet- en regelgeving, direct uitvoerbaar zijn op de korte termijn en idealiter moet er maatschappelijk draagvlak voor zijn. Dit kan gesimuleerd worden door in de BBN de toetsingsvariabelen praktische uitvoerbaarheid, juridische haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak gelijktijdig in te stellen op hun optimale categorie. Dit resulteert in twee maatregelpakketten die onder die voorwaarden de grootste waarschijnlijkheid hebben om ingezet te worden: het basispakket en het budgetneutrale pakket (zie ook Tabel 5.3). Voor beide maatregelpakketten wordt het echter waarschijnlijk geacht dat ze leiden tot nihil effect op VHR-doelbereik en dat ze de huidige negatieve trend richting biodiversiteitsbehoud en -herstel niet kunnen ombuigen. Dit wijst erop dat makkelijk uitvoerbare maatregelen waarschijnlijk relatief minder effect hebben op biodiversiteitsbehoud- en herstel dan maatregelen die complexer uit te voeren zijn.

Optimaal inzetten op natuurherstel buiten Natura 2000 gebieden heeft de grootste waarschijnlijkheid te leiden tot optimaal VHR doelbereik en biodiversiteitsherstel

De IBO werkgroep is benieuwd naar de vraag wat volledig doelbereik op de doelstellingen van de strategische beleidskeuzes betekent voor het VHR-doelbereik en het biodiversiteitsbehoud en -herstel. Indien het doelbereik van de strategische beleidskeuzes achtereenvolgens wordt ingesteld op de optimale categorieën, dan zien we dat dat de strategische beleidskeuze 'Natuurherstel buiten Natura2000' het meest waarschijnlijk is effectief te zijn voor VHR-doelbereik en biodiversiteitsbehoud en -herstel (Tabel 5.4). Daarbij geldt wel de kanttekening dat de experts constateren dat er een grote onderlinge samenhang zit in de drie strategische beleidskeuzes en dat deze moeilijk los van elkaar zijn te zien. Zo heeft inzetten op biodiversiteit buiten natuurgebieden vooral meerwaarde als de bescherming van de natuurgebieden zelf afdoende geregeld is. Andersom moeten voor het verbeteren van de biodiversiteit in natuurgebieden veelal maatregelen genomen worden buiten deze gebieden. En conditieverbeterende maatregelen in de landbouwsector zijn onontbeerlijk voor het versterken van biodiversiteit, zowel binnen als buiten de natuurgebieden.

Tabel 5.4 Waarschijnlijke impact van categorie 'groot' doelbereik per strategische beleidskeuze, relatief ten opzichte van de andere strategische beleidskeuzes, op toetsingsvariabelen: (1) biodiversiteitsbehoud en -herstel en (2) VHR-doelbereik (groene cirkel: grote waarschijnlijkheid op relatief gunstige bijdrage van desbetreffende strategische beleidskeuze op toetsingsvariabele, gele streep: geen onderscheidende bijdrage van desbetreffende strategische beleidskeuze op

Toetsingsvariabelen	Doelbereik Beschermen natuurgebieden <i>groot</i>	Doelbereik Natuurherstel buiten Natura2000 <i>groot</i>	Doelbereik Hervormingen landbouw <i>groot</i>
Biodiversiteitsbehoud en -herstel	—	●	●
VHR doelbereik	●	●	—

toetsingsvariabele)

Advies

Voor het opstellen van deze notitie zijn ons twee concrete vragen gesteld:

- Geef een effectschatting van de beleidsopties op het specifieke doel per strategische beleidskeuze, en op biodiversiteit en VHR doelbereik.
- Geef een analyse over de meest kansrijke route voor biodiversiteitsherstel en -behoud, gelet op het doelbereik van het bestaande beleid.

De BBN leidt tot veel nieuw inzichten die het overwegen waard zijn mee te nemen in de vervolgstap van het IBO. Zo helpt de BBN met het nader samenstellen en concretiseren van de maatregelpakketten op basis van de verwachte effectiviteit en implementatiekans. Zie ook hoofdstuk 8 'Reflectie' voor specifieke adviezen voor de doorontwikkeling ervan.

Kijkend naar het doelbereik van elk van de strategische beleidskeuzes, dan is het het meest waarschijnlijk dat natuurherstel buiten Natura2000 gebieden relatief het meest gunstige effect heeft op biodiversiteitsherstel en -behoud en VHR-doelbereik. Kijken we naar het maatregelpakket dat relatief het gunstigste effect heeft op doelbereik van deze strategische beleidskeuze, dan is dat het maximaal doelbereik pakket. Voor dit pakket wordt de kans van slagen wat betreft implementatie echter relatief laag ingeschat.

Opvallend is dat uitvoerbaarheid op korte termijn, juridische haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak (in de zin van dat de meerderheid naar verwachting voor is), in alle gevallen met grotere waarschijnlijkheid leidt tot een geringe bijdrage aan biodiversiteitsbehoud en -herstel. Dit doet vermoeden dat inzetten op maatregelen die bij wijze van spreken morgen al uit te voeren zijn, verondersteld worden een geringe bijdrage aan herstel en behoud van biodiversiteit te bewerkstelligen.

Concluderend wordt daarom als advies meegegeven om niet in te zetten op de *quick fixes* omdat dit onvoldoende is. Beleidsmakers zouden zich moeten richten op de *quick wins* die op de lange termijn de meer structurele veranderingen die nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te halen niet in de weg staan. Concreet betekent dit dat *quick wins* uit het praktisch uitvoerbare basispakket prima zijn om bij wijze van spreken morgen al uit te gaan voeren, mits het ambitieniveau maar hoger ligt. De *quick wins* moeten op lange termijn cumulerend bijdragen aan het ambitieniveau en doelbereik van het maximaal doelbereik pakket. De *quick wins* moeten dus geen lock-ins veroorzaken voor de maatregelen waaraan gewerkt wordt binnen het maximaal doelbereik pakket, waarvan we de impact pas op langere termijn zullen ervaren.

Discussie

De experts hebben tijdens de sessies gereflecteerd op de procesaanpak van de IBO werkgroep en constructieve feedback geleverd op de te beoordelen (tussen)producten. Tijdens de sessies was er onder andere vanwege tijdsbeperkingen geen mogelijkheid om de inhoud van de te beoordelen producten aan te passen op basis van deze feedback. Om toch de mogelijke implicaties van deze feedbackpunten op de resultaten uit de BBN in overweging mee te nemen, staan ze hieronder samengevat per hoofdthema.

Eén 'kant-en-klaar recept' voor biodiversiteitsherstel en -behoud

De maatregelpakketten dragen het risico in zich dat zij hetgeen wat nodig is voor biodiversiteitsherstel en -behoud compliceren, aldus sommige van de experts. Met drie ingrediënten zou je er eigenlijk al zijn: 1) meer oppervlakte voor de natuur, 2) meer verbindingen tussen de natuur en 3) een gezonde milieu- en natuurkwaliteit. Daaromheen zou het beleidsinstrumentarium opgebouwd kunnen worden, wat logischerwijs een combinatie van normeren en belonen/beprijzen is (bijv. actief grondbeleid en heffingen). De experts geven dan ook als advies mee het vooral niet te complex te maken en te werken aan de drie ingrediënten die zullen leiden tot systeemherstel. De besluitvormers én biodiversiteit hebben het meeste baat bij een duidelijke en simpele boodschap.

Werken in een dynamische beleidscontext

De experts vroegen zich af of, en zo ja, hoe de IBO werkgroep rekening houdt met de dynamische beleidscontext waarbinnen ze opereren. Dynamisch in de zin van de vele processen die er lopen die allemaal invloed kunnen hebben op biodiversiteit. Denk aan IBO klimaat, het Landbouwakkoord, NPLG etc. De experts baseren hun oordeel nu op autonome trends. Als er echter iets anders besloten wordt, dan kan het dus zo zijn dat het IBO biodiversiteit advies niet meer aansluit op de nieuwe beleidscontext. Ook kan het zo zijn dat er nieuwe doorbraken worden geboekt in bijvoorbeeld multifunctioneel ruimtegebruik voor het bereiken van beleidsdoelen (als voorbeeld werd agroforestry op het melkveebedrijf genoemd). Het is van belang dit in het achterhoofd te houden bij het interpreteren van de BBN.

Experts ervaren onzekerheid in beoordeling maatregelpakketten want 'devil is in the details'

De presentatie van de maatregelpakketten tijdens de tweede sessie leverde wat discussie op. Sommige maatregelen zouden meer concretisering behoeven voordat ze goed beoordeeld kunnen worden. Ook zouden de maatregelen te generiek opgesteld zijn, wat maatwerk onmogelijk maakt in de praktijk. Dit levert meerkosten op. Om dit te omzeilen zouden de maatregelen dus locatie specifiek gemaakt moeten worden. Andere discussiepunten concentreerden zich rondom de naamgeving, samenstelling en compleetheid van de maatregelpakketten.

Zo vroegen de experts zich af of de *naam* van de maatregelpakketten wel het juiste beeld van de inhoud gaf. Als voorbeeld werd gegeven dat de naam 'sturende overheid' impliceert dat elke overheidsinstantie in staat is te sturen. De IBO werkgroep bedoelt hier echter dat de rijksoverheid een regierol op zich neemt en de decentrale overheden juist minder of andere bevoegdheden geeft. Dit leverde verwarring op onder de experts. Ook werd onder sturende overheid de beleidsinterventie normeren verwacht, terwijl deze in een ander pakket met andere sturingsfilosofie staat genoemd.

Het pakket 'normeren en beprijzen' lijkt qua sturingsfilosofie op twee gedachtes te hinken waardoor de *samenstelling* van hieronder vallende maatregelen nog eens goed tegen het licht gehouden kan worden. De experts geven aan dat beprijzen altijd hand in hand gaat met belonen, waarbij laatstgenoemde de grootste drijfveer voor gewenst gedrag is. Dit aspect is dus van belang op te nemen in de titel en inhoud van het maatregelpakket. Volgens hen was het onvoldoende om ervan uit te gaan dat belonen voldoende in het basispakket aanwezig is. Daaraan toegevoegd werd opgemerkt dat er geen strikt onderscheid is gemaakt tussen doelen, ambities en maatregelen in de pakketten. Bovendien merkten de experts op dat er soms sprake was van contradictie in beleidsdoelen op Europees en nationaal niveau.

Hierdoor vonden de experts de maatregelpakketten soms lastig te beoordelen. Desalniettemin heerste er een algemene consensus over de resultaten.

Tot slot werden er enkele opmerkingen gemaakt over de *completeid* van de maatregelpakketten. Er werd opgemerkt dat er in sommige pakketten onvoldoende rekening gehouden was met opname van maatregelen ten gunste van bijvoorbeeld Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) doelbereik. Het wordt dan ook aanbevolen nog eens goed de maatregelen per pakket langs te lopen om te kijken of er binnen de desbetreffende sturingsfilosofie toevoegingen gedaan kunnen worden. Met betrekking tot de budgetneutrale variant werd opgemerkt dat er een onvolledig beeld geschetst is met betrekking tot kosten en baten. Er is geadviseerd hierbij meer rekening te houden met de consequenties van de maatregelen langs de gehele keten (economisch gezien) en tevens het monetariseren van milieu- en natuurbaten.

Weging expertoordeel in de context van onzekerheid

Het kan zo zijn dat de experts vinden dat ze onvoldoende expertise hebben op een bepaald element (toetsingsvariabele) in de BBN. Als dit zo is, is het omwille van de accuraatheid gewenst dat de experts dit kunnen aangeven. WENR heeft ervoor gekozen dit te doen door 'weet ik niet' als antwoordoptie in de vragenlijst in te bouwen. Dit betekent dat deze elementen minder datapunten bevatten. Logischerwijs moeten de uitslagen van deze elementen met meer voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. In deze BBN betreft dit vooral de elementen juridische haalbaarheid (8 keer 'weet ik niet' ingevuld) en KRM doelbereik (13 keer 'weet ik niet' ingevuld).

Disclaimer: betrouwbaarheid methodiek in ontwikkeling

Zoals bij alle modellen berust een Bayesian Belief Network op aannames, gedaan op basis van expertkennis en literatuur. Parallel aan dit project loopt een ander project waarvoor de betrouwbaarheid van Bayesian Belief Networks verder wordt onderzocht. Er wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een methodiek om de betrouwbaarheid en robuustheid te kunnen beoordelen, bijvoorbeeld aan de hand van (een paar) vuistregels. Deze vuistregels zouden bijvoorbeeld kunnen gaan over een minimale groeps grootte benodigd voor het opstellen van een robuuste BBN.

Literatuur

Cormont, A., Gerritsen, A. L., Grashof - Bokdam, C. J., Michels, R., Polman, N. B. P., Verweij, P. J. F. M., Pouwels, R. & van Hinsberg, A., Nov 2022. Modelleren in samenwerkingsverband, een studie naar de verweving van landbouw en natuur. In: *Landschap* 39, 3, p. 167-174

Ding, J., 2010. Probabilistic inferences in Bayesian networks. Interdisciplinary Centre for Security, Reliability and Trust. University of Luxembourg.

Norsys Software Corp., 2019. www.norsys.com/index.html (bezoekt op 12 mei 2023).

Marcin R. Penk, Michael Bruen, Christian K. Feld, Jeremy J. Piggott, Michael Christie, Craig Bullock, Mary Kelly-Quinn, 2022. Using weighted expert judgement and nonlinear data analysis to improve Bayesian belief network models for riverine ecosystem services. In: *Science of the Total Environment* 851, blz. 1-11.

Bijlage 1 Vragenlijst over de effecten van de maatregelpakketten, opgesteld in Microsoft Forms

IBO biodiversiteit - expertsessie 9 mei 2023

1

Voor welke maatregelpakket vul je deze vragenlijst in? *

- Basispakket
- Normeren/beprijzen pakket
- Sturende rol overheid pakket
- Maximaal doelbereik pakket
- Budgetneutraal pakket

2

De bijdrage van dit pakket aan de belangrijkste uitkomsten, zoals geïdentificeerd in de eerste expertsessie en hieronder weergegeven, van het spoor 'inzetten op het beschermen van natuurgebieden' is: *

- **Inzetten op het beschermen van natuurgebieden**
 - Robuuste natuurgebieden (groter, verbonden, beter beschermd)
 - Goede milieu- en ruimtelijke condities (systeemherstel/verlagen drukfactoren)
 - Strikt beschermde prioriteitsgebieden

- Groot
- Gemiddeld
- Beperkt tot nihil
- Weet ik niet

3

De bijdrage van dit pakket aan de belangrijkste uitkomsten, zoals geïdentificeerd in de eerste expertsessie en hieronder weergegeven, van het spoor 'inzetten op natuurherstel buiten Natura 2000-gebieden' is: *

- **Inzetten op natuurherstel buiten Natura 2000-gebieden**
 - Conditie basiskwaliteit op orde
 - Minder drukfactoren
 - Betere inrichting van het landschap

- Groot
- Gemiddeld
- Beperkt tot nihil
- Weet ik niet

4

De bijdrage van dit pakket aan de belangrijkste uitkomsten, zoals geïdentificeerd in de eerste expertsessie en hieronder weergegeven, van het spoor 'inzetten op hervormingen in de landbouwsector' is: *

- **Inzetten op hervormingen landbouwsector**
 - Landbouw zonder schade (bijvoorbeeld 15%-25% biologische landbouw)
 - Verdienmodel
 - Landbouw ingebed in de natuur

- Groot
- Gemiddeld
- Beperkt tot nihil
- Weet ik niet

5

Dit maatregelpakket is onder de huidige wet- en regelgeving *

- Haalbaar
- Onder voorwaarden haalbaar (er is bijvoorbeeld een wetswijziging nodig)
- Niet haalbaar
- Weet ik niet

6

Hoeveel werk is het om dit maatregelpakket praktisch tot uitvoering te brengen? *

- Direct uitvoerbaar op korte termijn
- Uitvoerbaar op langere termijn na overwinnen barrières
- Niet uitvoerbaar
- Weet ik niet

7

De maatschappelijke baten zijn *

- Groter dan de maatschappelijke kosten
- Heffen de maatschappelijke kosten op
- Kleiner dan de maatschappelijke kosten
- Weet ik niet

8

Wat is het maatschappelijk draagvlak voor dit maatregelpakket? *

- De meerderheid is voor
- Verdeelde opinies
- De meerderheid is tegen
- Weet ik niet

9

Het effect van dit maatregelpakket op het momenteel verwachte VHR-doelbereik (65-70% in 2030) is: *

Het natuurbeleid richt zich op het realiseren van de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Deze richtlijnen verplichten het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding (gSvI) van beschermde soorten (planten en dieren). Om een stapsgewijze verbetering te realiseren zet het beleid in op verbetering van de condities die een gunstige staat van instandhouding mogelijk maken. De indicator VHR-doelbereik brengt voor landnatuur in beeld in hoeverre de *condities* kunnen worden gerealiseerd voor een gunstige staat van instandhouding. Naar verwachting is het VHR-doelbereik in 2030 met het huidige beleid 65%-70%.

- Veel groter doelbereik; richting 100%
- Groter doelbereik; richting 80-90%
- Nihil effect (gelijkblijvend aan 70% doelbereik)
- Weet ik niet

10

Wat is het effect van dit maatregelpakket op het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW)? *

De doelstelling van de KRW is het bereiken en beschermen van een goede ecologische en chemische toestand van het oppervlaktewater, en een goede chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater. Dit wordt bepaald door vele parameters. Per waterlichaam is voor elke parameter een toetsbare, kwantitatieve norm bepaald, die verschilt per type water. Uiterlijk in 2027 moet aan al deze doelen zijn voldaan, tenzij een beroep op uitzonderingsgronden kan worden gedaan. De meeste waterlichamen voldoen niet aan de gewenste waterkwaliteit volgens de KRW beoordeling. Met huidig beleid is de verwachting dat de doelen niet worden gehaald in 2027.

- Met dit pakket worden de doelen (grotendeels) ingevuld
- Met dit pakket worden de doelen voor een deel ingevuld, maar aanvullende maatregelen blijven noodzakelijk
- Dit pakket levert geen tot een beperkte bijdrage aan het invullen van de doelen
- Weet ik niet

11

Wat is het effect van dit maatregelpakket op het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Marien (KRM)? *

Deze richtlijn heeft tot doel om in Europese zeeën en oceanen de goede toestand van het mariene milieu te beschermen en waar nodig te herstellen. Alle lidstaten zijn verplicht tot het vaststellen van een mariene strategie voor het eigen zeegebied. De goede milieutoestand wordt bijgehouden aan de hand van 11 descriptor. In 2020 had de goede milieutoestand Europees bereikt moeten worden; dat is niet gelukt.

- Met dit pakket worden de doelen (grotendeels) ingevuld
- Met dit pakket worden de doelen voor een deel ingevuld, maar aanvullende maatregelen blijven noodzakelijk
- Dit pakket levert geen tot een beperkte bijdrage aan het invullen van de doelen
- Weet ik niet

12

Wat is het effect van dit maatregelpakket op het behalen van de CO₂-reductiedoelstelling van 55% in 2030? *

Het beleid streeft naar een vermindering van de nationale uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 55% t.o.v. 1990. Huidig ingezet beleid leidt naar verwachting tot 39-50% reductie in 2030. Zeer recent is een aanvullend maatregelpakket aangekondigd door de overheid wat zou moeten zorgen voor een reductie van 55%-60% in 2030.

- Dit pakket levert een grote bijdrage aan het invullen van het doel
- Dit pakket levert een bijdrage aan het invullen van het doel
- Dit pakket levert geen tot een beperkte bijdrage aan het invullen van het doel
- Weet ik niet

13

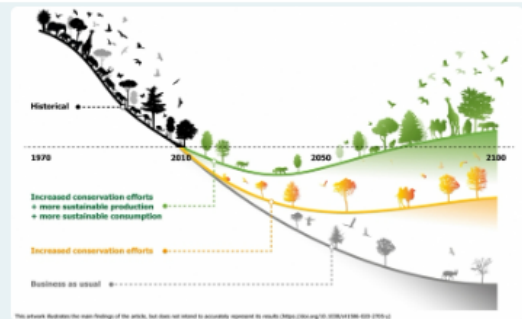
Wat is het effect van dit maatregelpakket op het behalen van de stikstofdoelstelling zoals vastgelegd in het Coalitieakkoord (50% emissiereductie / 74% van de gebieden onder de Kritische Depositiewaarde in 2030)? *

Het Coalitieakkoord stelt als ambitie om in 2030 ca. driekwart (74%) van de stikstofgevoelige natuurgebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) te brengen. Hiervoor is naar verwachting halvering van de stikstofuitstoot nodig. Op dit moment bevindt 30% van de gebieden zich onder de KDW. De verwachting is dat met huidig beleid de ambitie niet gehaald wordt. Daarom is ruim 24 mld. uitgetrokken voor aanvullend beleid, wat invulling moet krijgen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied en een Landbouwakkoord. Besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

- Met dit pakket worden het doel (grotendeels) ingevuld
- Met dit pakket worden het doel voor een deel ingevuld, maar aanvullende maatregelen blijven noodzakelijk
- Dit pakket levert geen tot een beperkte bijdrage aan het invullen van het doel
- Weet ik niet

14

Wat is het verwachte effect van dit maatregelpakket op behoud en herstel van biodiversiteit in Nederland? *



- De negatieve trend wordt omgezet in een positieve trend (bending the curve)
- De negatieve trend wordt gestabiliseerd
- De negatieve trend continueert
- Weet ik niet

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport
ISSN 1566-7197



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

