



# DE BETEKENIS VAN HET VN 'KUNMING-MONTREAL RAAMWERK VOOR BIODIVERSITEIT' VOOR HET NEDERLANDSE BELEID

**Mark van Oorschot et al.**

22 mei 2024

PBL

## Colofon

### **De betekenis van het VN ‘Kunming-Montreal Raamwerk voor biodiversiteit’ voor het Nederlandse beleid**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer: 5095

### Contact

mark.vanoorschot@pbl.nl

### Auteurs

Mark van Oorschot, Marcel Kok, Rob Alkemade, Joëlle van den Berg, Gert Jan van der Born, Lenny van Bussel, Ton Dassen, Marjon Hellegers, Arjen van Hinsberg, Katie Minderhoud, Anne Gerdien Prins, Johanna Schild, Machteld Schoolenberg, Clara Veerkamp (allen PBL) en Marlies Sanders (WUR).

### Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Esther Beneder, Astrid Hilgers, Maartje Dingemans, Sanne Kruid (Ministerie van LNV), Felix Lomans (Ministerie van BZ), Wouter Ubbink (VN Jongeren-vertegenwoordiger Biodiversiteit en Voedsel), Maxime Eiselin en Coenraad Krijger (IUCN-NL) voor informatie over het GBF en feedback op deze notitie. De auteurs van dit rapport hebben dankbaar gebruik gemaakt van twee workshops met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV, BZ/BHOS, FIN, IenW, BZK en OCW, waarvoor onze dank aan alle deelnemers.

### Redactie figuren

Beeldredactie PBL

### Eindredactie samenvatting

Uitgeverij PBL

### Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Van Oorschot, M. et al. (2024), *De betekenis van het VN ‘Kunming-Montreal Raamwerk voor biodiversiteit’ voor het Nederlandse beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>BEVINDINGEN</b>	<b>11</b>
<b>De betekenis van het VN ‘Kunming-Montreal Raamwerk voor biodiversiteit’ voor het Nederlandse beleid</b>	<b>12</b>
Actiedoelen voor bescherming, uitbreiding en herstel van natuur, inclusief het aanpakken van de directe milieudruk	15
Actiedoelen over duurzaam beheer van ecosystemen en bijdragen van natuur aan mens en economie	21
Actiedoelen voor het integreren van biodiversiteit in de besluitvorming van overheid en maatschappelijke actoren	24
<b>VERDIEPING</b>	<b>33</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>34</b>
1.1 Ontstaan van het Kunming-Montreal raamwerk voor biodiversiteit	34
1.2 Doel van dit rapport en gehanteerd analysekader	35
<b>2 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework</b>	<b>37</b>
2.1 Het GBF in het kort	37
2.2 Doelen van het GBF	38
2.3 Gerelateerde besluiten	41
<b>3 Betekenis GBF voor het Nederlandse beleid</b>	<b>43</b>
3.1 Bescherming en herstel van natuur, en het aanpakken van milieudruk	47
3.2 Doelen voor duurzaam beheer van ecosystemen en voor de bijdragen van natuur aan mens en economie	62
3.3 Integreren van biodiversiteit in de besluitvorming van verschillende actoren, en het beschikbaar maken van middelen voor implementatie van het GBF	75
<b>Referenties</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage 1 De vier hoofddoelen voor 2050 in het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework</b>	<b>108</b>
<b>Bijlage 2 De 23 actiedoelen uit het mondiaal kader van Kunming-Montreal voor biodiversiteit</b>	<b>110</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>116</b>

# Samenvatting

Eind 2022 zijn binnen het VN Biodiversiteitsverdrag (Convention on Biological Diversity) nieuwe mondiale doelen overeengekomen voor natuur en biodiversiteit voor 2030 en 2050. Deze doelen zijn vastgelegd in het zogenoemde Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF). Nederland is verplicht een Nationale Biodiversiteitstrategie en Actieplan (NBSAP) op te stellen waarin aangegeven wordt hoe Nederland aan deze doelen van het GBF gaat bijdragen. Ten behoeve van beleidsontwikkeling heeft het PBL in dit rapport relevante informatie bij elkaar gebracht voor het opstellen van de NBSAP voor de betrokken ministeries. We geven aan wat de actiedoelen voor het Nederlandse natuurbeleid in brede zin betekenen.

Om een ambitieuze Nederlandse bijdrage te realiseren aan doelen van het Global Biodiversity Framework (GBF) is allereerst intensivering van het traditionele natuurbeleid voor bescherming en herstel nodig. Ook is effectieve implementatie van een aanpak voor natuurinclusiviteit nodig bij alle betrokken ministeriële departementen, en een langetermijnstrategie voor transitie in de economische structuur. Het opstellen van de NBSAP biedt hiervoor een uitgelezen kans. Op deze manier kunnen beleidsmakers meer afstemming verkrijgen tussen de nationale, Europese en wereldwijde doelen voor biodiversiteit.

## **Nieuwe VN-biodiversiteitsdoelen gesteld in het ‘Global Biodiversity Framework’**

De biodiversiteit gaat wereldwijd verder achteruit: dat concludeerde het Intergovernmental Science-Policy on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) in 2019 in hun Global Assessment Report. Ondanks de beleidsinspanningen van de aan de conventie deelnemende landen gebeurt dit met een in de menselijke geschiedenis ongekende snelheid. Ook in Nederland is de kwaliteit van natuur in de afgelopen decennia achteruitgegaan. Een deel van de Nederlandse natuur, die internationaal van belang is, verkeert in slechte conditie. Het IPBES concludeerde dat betere bescherming, vermindering van milieudruk en ruimte voor de natuur nodig zijn. Ook moeten transformaties plaatsvinden in economische en consumptie-structuren, en in de waardering van de natuur. Zo kunnen ook de indirecte, onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies worden aangepakt. De conclusies en aanbevelingen van het IPBES zijn een belangrijk uitgangspunt geweest voor de nieuwe missie en doelen van het VN Biodiversiteitsverdrag (ook wel: *Convention on Biological Diversity* of CBD). Deze doelen en missie zijn in 2022 vastgelegd in het zogenoemde Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (hierna: GBF).

## **Doel van dit rapport is om te agenderen waar extra inspanning nodig is**

Nederland heeft zich, net als vele andere landen, aan het GBF gecommitteerd en is daarom verplicht een Nationale Biodiversiteitstrategie en Actieplan (NBSAP) op te stellen. Daarin wordt aangegeven hoe Nederland zal bijdragen aan de doelen van het GBF. De Nederlandse overheid heeft in een Kamerbrief het belang van de actiedoelen uit het GBF benadrukt ‘met het oog op het aanjagen van de gezamenlijke ambitie’ van de betrokken departementen. Het PBL heeft in dit rapport relevante informatie bij elkaar gebracht voor de beleidsontwikkeling van de bij de NBSAP betrokken ministeries. Hierin ordenen we beleidsonderzoek, analyseren we of het Nederlandse natuur- en biodiversiteitsbeleid voldoet aan het GBF, en agenderen we waar extra inspanning nodig is. We gaan in op die onderdelen en actiedoelen van het GBF waar het PBL en zijn kennispartners over relevante kennis beschikt. Het rapport is niet bedoeld om compleet te zijn over alle 23 actiedoelen. Daarmee willen we niets af doen aan het belang van de doelen die we hier niet behandelen.

### **Het GBF bevat 4 hoofddoelen en 23 actiedoelen voor natuur en biodiversiteit**

In het GBF zijn 4 hoofddoelen voor 2050 opgenomen (zie ook bijlage 1): (1) de bescherming en herstel van biodiversiteit (ecosystemen, soorten, genetisch); (2) duurzaam gebruik van natuur en de bijdragen van ecosysteemdiensten voor mensen; (3) eerlijke verdeling van de opbrengsten van genetische hulpbronnen; (4) het beschikbaar maken van voldoende middelen voor implementatie van het GBF. Om deze lange-termijndoelen te realiseren zijn 23 actiedoelen geformuleerd voor 2030.

Deze actiedoelen (zie tekstkader) hebben we grofweg in drie clusters ingedeeld:

- 1) **Bescherming en herstel:** actiedoelen voor de bescherming en het herstel van natuur, en het aanpakken van de directe milieudruk;
- 2) **Duurzaam gebruik:** actiedoelen voor duurzaam gebruik en beheer van soorten en ecosystemen (inclusief landbouw, bosbouw en visserij) en doelen voor de **bijdragen van natuur aan mens en economie;**
- 3) **Mainstreaming:** actiedoelen over de aanpak om biodiversiteit te integreren in besluitvorming van verschillende groepen actoren (*mainstreaming*), inclusief het beschikbaar maken van middelen om het GBF te implementeren.

#### **De 23 actiedoelen uit het Global Biodiversity Framework**

1. Biodiversiteit overal meenemen in ruimtelijke planning
2. Restoratie van 30 procent van gedegradeerde ecosystemen
3. Dertig procent beschermde gebieden in 2030
4. Effectieve bescherming van soorten en habitats
5. Duurzaam gebruik, oogst en handel van wilde soorten
6. Risico's van invasieve soorten managen
7. Verlagen van de milieudruk
8. Minimaliseren effecten klimaatverandering
9. Waarborgen voordelen voor mens en economie van wilde soorten
10. Duurzaam management in landbouw, bosbouw en visserij
11. Herstellen en bevorderen van bijdragen van de natuur aan de mens
12. Uitbreiden groen-blauwe dooradering in stedelijke gebieden
13. Waarborgen eerlijke verdeling van baten uit natuur
14. Integratie van biodiversiteit in alle beleid en bij alle actoren
15. Bedrijven stimuleren om hun impacts op en afhankelijkheid van natuur in beeld te brengen
16. Bevorderen duurzame consumptiekeuzes en terugbrengen voetafdruk van consumptie
17. Treffen van maatregelen voor bio-veiligheid
18. Uitsluiten schadelijke subsidies
19. Mobiliseren van financiële middelen voor implementatie van het GBF
20. Capaciteitsopbouw en -ontwikkeling van kennis en onderzoek aan biodiversiteit
21. Toegankelijk maken best beschikbare informatie en kennis over biodiversiteit
22. Inclusieve representatie en vertegenwoordiging van inheemse bevolking
23. Gendergelijkheid bij implementatie GBF

### **Voor realisatie van de GBF-doelen zijn verbreding en verdieping van het natuurbeleid nodig**

Om de missie van het GBF te realiseren en een transitie naar een natuurinclusieve samenleving op gang te brengen, is het nodig om het natuurbeleid te baseren op een aantal elementen:

- Natuurbeleid moet gebaseerd worden op de verschillende waarden die mensen toekeunen aan de natuur;
- Zorgen voor natuurherstel en meer en beter beschermde natuur;
- De natuurkwaliteit in het landelijk gebied en de stedelijke omgeving versterken;
- De baten van natuur voor de samenleving beter benutten en eerlijk verdelen;
- Samenhang tot stand brengen in het natuurbeleid van de Rijksoverheid, Provincies en gemeenten;
- Samenhangend beleid realiseren tussen de ministeries (LNV, IenW, FIN, BZK, EZK, OCW);
- Ruimte en richting geven aan acties van maatschappelijke actoren voor natuur;
- Verduurzaming van het voedsel- en energiesysteem;
- De Nederlandse voetafdruk van productie en consumptie terugdringen;
- Bijdragen aan internationaal beleid;
- Internationale financiering van natuurbeleid.

### **Nederland voert voor veel van de actiedoelen al beleid of is nieuw beleid aan het ontwikkelen, waarmee het mogelijk is om aan de GBF-actiedoelen bij te dragen**

Met het huidige en voorgenomen natuurbeleid kan Nederland een bijdrage aan een aantal actiedoelen van het GBF leveren. Dit komt mede doordat er in het Nederlands natuurbeleid al een verbreding van de aanpak gaande is. Die verbreding houdt in dat er naast de traditionele aanpak van natuurbescherming en -beheer ook beleid wordt gevoerd om actoren uit de maatschappij bij natuurbeleid te betrekken, en bewustwording te stimuleren voor de verschillende waarden van natuur. Dat beleid is nog wel heel verschillend voor de drie clusters aan doelen, die heel verschillend van karakter zijn. Ze vergen daardoor een eigen beleidsaanpak, mede doordat een aantal actiedoelen in (ambitieuze) kwantitatieve termen zijn geformuleerd, terwijl andere alleen een algemene formulering hebben.

### **Nederland kan naar verwachting een belangrijke bijdrage aan de GBF-doelen leveren door de EU-doelen te realiseren**

De GBF-doelen zijn niet wettelijk bindend, maar landen moeten aan de VN rapporteren over de implementatie van beleid en voortgang op de doelen in hun eigen NBSAP. Er is binnen het GBF wel afgesproken dat, als de inspanningen van landen onvoldoende blijken te zijn, landen aanvullende acties overeen moeten komen. De GBF-doelen zijn medebepalend geweest voor het natuurbeleid van de EU, met name voor de Europese Biodiversiteitsstrategie en de Green Deal. Deze afstemming tussen de EU- en GBF-doelen is dan ook uitgangspunt geweest voor de onderhandelingen in Montreal over nieuwe doelen voor 2030. Er is daarmee een impliciete verwachting dat Nederland aan de GBF-doelen kan voldoen door zich aan de EU-doelen te houden. Dit EU-beleid voor natuur en verduurzaming van de economie heeft vaak een (wettelijk) bindend karakter voor lidstaten, en is daarmee cruciaal voor het halen van de GBF-doelen.

### **Beleid- en uitvoeringstekort voor het behalen van actiedoelen voor natuurbescherming, natuurherstel en verlaging van milieudruk**

Het huidige nationale natuurbeleid is onvoldoende om de biodiversiteit in een gunstige staat van instandhouding te krijgen en te houden. Nederland voldoet daarmee niet aan de Europese doelen

van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). We constateren een uitvoerings- en handhavingstekort voor de uitbreiding van het areaal natuur, het terugbrengen van milieudruk (waaronder stikstofbelasting), en het werken aan herstel van de status van beschermde habitats en soorten. Ondanks de ambities uit het Natuurpact blijkt verwerving en inrichting van nieuwe natuur moeizaam. Daarmee is de realisatie van het actiedoel om dertig procent te beschermen van het areaal natuur op land nog een grote opgave. Er is dus een beleidstekort om zowel de EU-doelen te behalen als bij te dragen aan de GBF-actiedoelen in het cluster Bescherming en herstel.

Ook voor de verbetering van de milieucondities voor een gunstige staat van instandhouding van de VHR-soorten is een forse inspanning nodig. De milieudruk op natuurgebieden door nutriënten, droogte, bestrijdingsmiddelen en versnippering is nog altijd hoog, wat nog versterkt wordt door effecten van klimaatverandering. Het huidige Nederlandse natuurbeleid is sterk gericht op stikstof, waardoor andere drukfactoren zoals verdroging nog te weinig aandacht krijgen. Natuurherstel in beschermde gebieden is op termijn niet zinvol als deze drukfactoren niet worden aangepakt. Met het door het ministerie van IenW aangekondigde nieuwe Milieubeleidsplan zou een slag gemaakt kunnen worden. Momenteel is nog onduidelijk hoe dat eruit gaat zien.

### ***Voor het realiseren van de GBF-actiedoelen is ook verbreding nodig van beleid voor het beschermen van natuur buiten de beschermde gebieden***

Ook buiten de beschermde natuurgebieden is sprake van natuur en biodiversiteit. In de GBF-actiedoelen wordt nu expliciet aandacht geschonken aan natuur in deze gebieden. Op veel landbouwpercelen is nauwelijks leefruimte voor beschermde planten en vogels. Jarenlang agrarisch natuurbeheer heeft niet geleid tot een kentering in de afnemende trend van de populatie boerenlandvogels. Ook ecosystemendiensten waarvan de landbouw zelf gebruik maakt, zoals wateropvang of natuurlijke plaagbestrijding, staan onder druk.

Er worden momenteel nieuwe beleidslijnen voor het landelijk gebied ontwikkeld, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Daarmee zet de overheid in op een integrale gebiedsgerichte benadering, waarmee meerdere maatschappelijke doelen gerealiseerd moeten worden. Hiermee zouden ook bijdragen aan een aantal GBF-doelen gerealiseerd kunnen worden, maar deze aanpak zal zich nog moeten bewijzen. Veel hangt daarbij af van de ruimtelijke keuzes, instrumenten, financiering, uitvoering en handhaving. Er werd voor het landelijk gebied ook veel verwacht van de implementatie van de EU Natuurherstelverordening, maar deze impuls lijkt weg te vallen nu er in Europa een pas op de plaats gemaakt wordt met beleid voor natuurherstel.

### ***In het Nederlands natuurbeleid is al aandacht voor duurzaam gebruik van ecosystemen en natuurinclusieve productie, maar met name de omslag in de landbouw gaat langzaam***

Het beleid voor duurzaam gebruik van ecosystemen sluit goed aan bij het tweede cluster aan actiedoelen, Duurzaam gebruik. Het merendeel van het hout dat in Nederland wordt gebruikt is afkomstig uit duurzaam beheerde productiebossen, zowel in Nederland als elders. Dit is het resultaat van jarenlang beleid van zowel private partijen als overheid. Voor de landbouw is het beeld anders. De omschakeling van intensieve manieren van produceren naar een natuurinclusieve landbouw waarin ecosystemendiensten duurzaam worden gebruikt is daar nodig. Deze omslag verloopt langzaam. Het areaal biologische landbouw, waar op een duurzamere manier wordt geproduceerd, is nog altijd relatief beperkt. Nieuwe initiatieven om natuurinclusief opereren en ondernemen verder te brengen, zoals in de Agenda Natuurinclusief, worden door de overheid gefaciliteerd, maar deze initiatieven zullen zich nog moeten bewijzen.

### **Kennis over de maatschappelijke waarden van natuur en op natuur gebaseerde oplossingen neemt toe, maar krijgt nog weinig aandacht in besluitvormingsprocessen**

Er zijn allerlei programma's en projecten vanuit de overheid opgezet om meer gebruik te maken van oplossingen die gebaseerd zijn op wat de natuur aan de mens en economie kan geven. Dit draagt bij aan het tweede cluster actiedoelen (Duurzaam gebruik). In het bestaande beleid zijn een aantal aansprekende toepassingen te zien van ecosysteemdiensten, zoals Ruimte voor de Rivier, Groene daken en Natuur in de stad. Maar de vraag is of daarmee de waarden van natuur en natuurlijke oplossingen ook structureel worden meegenomen in besluitvormingsprocessen. Instrumenten en afwegingskaders om dit te kunnen doen zijn beschikbaar, zoals het Rijksbrede Beleidskompas, methoden voor een brede maatschappelijke kostenbaten analyse (MKBA) en de Natuurlijk Kapitaalrekeningen. Meer inzicht is nodig in de toepassing van deze instrumenten en kaders, de concrete resultaten in besluitvormingsprocessen, en de mogelijke barrières om natuurlijke oplossingen structureel in te zetten. Er wordt momenteel gewerkt aan het concept van basiskwaliteit natuur voor gebieden buiten beschermde natuur, wat op termijn kan bijdragen aan de bredere inzet van natuurlijke oplossingen.

### **Realisatie van de VN-biodiversiteitsdoelen vergt meer onderlinge afstemming en integratie van biodiversiteit in besluitvorming van de gehele overheid**

In het derde cluster actiedoelen draait het om *mainstreaming*: brede integratie van biodiversiteit in het handelen van de Rijksoverheid en van maatschappelijke actoren. In het huidige natuurbeleid is er aandacht voor het actief betrekken van maatschappelijke actoren en het integreren van biodiversiteit in de beslissingen van zowel publieke als private partijen. Daarmee wordt al bijgedragen aan het derde cluster van actiedoelen. Om betrokkenheid te stimuleren wordt met name gebruik gemaakt van stimulerend en faciliterend beleid, en vormen van zachte beleidsinstrumenten. Hiermee wordt een gemotiveerde, maar ook beperkte groep van actoren aangesproken, waardoor opschaling en *mainstreaming* nog niet in beeld zijn. Maatschappelijke actoren zijn in verschillende verbanden actief, zoals in de Agenda Natuurinclusief of in netwerkorganisaties zoals MVO-Nederland.

Om de inzet van maatschappelijke actoren voor een natuurinclusieve samenleving te versterken en op te schalen, is de komende jaren een aanvullende aanpak nodig met meer sturend beleid. Er zijn een aantal ontwikkelingen vanuit het EU-beleid te zien in het kader van de Green Deal die hier voor een impuls kunnen zorgen. Neem bijvoorbeeld de plicht voor grote bedrijven en financiële instellingen om transparant te zijn over hun effecten op en afhankelijkheden van natuur, wat tot meer integratie van biodiversiteit in besluitvorming van bedrijven kan leiden.

### **Een grote uitdaging ligt nog bij het veranderen van de achterliggende economische oorzaken van biodiversiteitsverlies**

In het cluster actiedoelen over *mainstreaming* is ook een doel opgenomen om de achterliggende oorzaken achter het biodiversiteitsverlies aan te pakken. Daarbij wordt ingezet op structurele veranderingen in productie- en consumptiestructuren. Om de Nederlandse voetafdruk van consumptie substantieel te verkleinen, zijn transities nodig in alle domeinen van consumptie en productie (zoals energie, voeding, transport en wonen). Dit vergt ingrijpende keuzes en transities in de economie, waarvoor nog geen alomvattende aanpak ontwikkeld is. Opties om de voetafdruk substantieel te verkleinen zijn al wel verkend en kunnen gevonden worden in alle delen van de productieketen. Het is onvoldoende om alleen de burger op hun consumptiegedrag aan te spreken, want de bereidheid tot veranderen is met het huidige beleid beperkt. Ook private actoren in productketens, zowel nationaal als internationaal, zullen actief moeten worden betrokken bij dit actiedoel.



### **Realisatie van de GBF-doelen is gebaat bij samenhangend overheidsbeleid voor de lange termijn, dat zich niet beperkt tot het traditionele natuurbeschermingsbeleid**

Om de GBF-actiedoelen en met name reductie van de Nederlandse voetafdruk te realiseren, is integratie nodig van biodiversiteit in besluitvorming van de gehele overheid. Dit is bijvoorbeeld al te zien bij beleid voor een circulaire economie, algemeen milieubeleid en internationaal beleid voor hulp en handel.

In het nationaal programma voor circulaire economie zijn expliciete doelen opgenomen voor natuurherstel. Er moet nog wel beter doordacht worden hoe mogelijk positieve effecten op natuur van het circulaire gebruiken van producten en grondstoffen ook daadwerkelijk te realiseren zijn, en wat voor aanvullend beleid daarvoor nodig is. In het beleid voor buitenlandse handel en ontwikkeling (BHOS) is de ambitie opgenomen om de effecten van de Nederlandse voetafdruk elders in de wereld te beperken, en schade aan biodiversiteit als gevolg van BHOS-financiering te voorkomen. Concrete doelen en een beleidsaanpak moeten nader invulling krijgen.

Ook in andere beleidsvelden, waarvan sommige nog in ontwikkeling zijn, komt naar voren dat het beleid ten goede zal komen aan biodiversiteit, zoals in het aangekondigde Milieubeleidsplan van lenW. In het klimaat- en energiebeleid is de integratie van doelen voor biodiversiteit minder ver doorgevoerd. Het tegengaan van verdere klimaatverandering is daar een belangrijk doel, maar de transitie naar een nulmissie-energievoorziening zal ook nieuwe milieudruk genereren. Dit komt door extra landgebruik voor biobrandstoffen en zonnepanelen, en door de grote behoefte aan materialen zoals metalen.

Een aanpak om overheidsbreed tot *mainstreaming* te komen moet dus nog beter doordacht worden, bijvoorbeeld met een strategie voor beleidscoherentie voor biodiversiteit. Ook moeten betrokken departementen biodiversiteit expliciet opnemen in hun begrotingen om ambities voor natuurdoelen uit te kunnen voeren.

### **Ontwikkeling van NBSAP kan versnippering beleid tegengaan en langetermijnstrategie voor natuurbeleid vormen**

Er is op verschillende beleidslagen specifiek natuurbeleid ontwikkeld, met bijbehorende doelen, indicatoren en monitoring. Dat kan leiden tot versnippering van beleid, doordat via verschillende kaders wordt gestuurd op afzonderlijke doelen. Het ontwikkelen van de NBSAP biedt een kans om de langetermijnstrategie voor natuurbeleid verder te ontwikkelen, en samenhang tot stand te brengen in natuurbeleid op verschillende beleidslagen. Dit vergt integratie van natuur in aanpalende beleidsterreinen. Ook moet ruimte en richting gegeven worden aan maatschappelijke actoren ten behoeve van de transitie naar een natuurinclusieve samenleving.

Voor elk van de actiedoelen uit het GBF kan in de NBSAP een eigen beleidsaanpak worden opgesteld, maar het is belangrijk om rekening met houden met de vele dwarsverbanden. Als in overgangszones rondom beschermde gebieden bijvoorbeeld wordt ingezet wordt op minder intensieve en natuurinclusieve manier van landbouw, kan dat zowel bijdragen aan doelen voor het landelijk gebied als aan doelen binnen beschermde gebieden. Ook is het terugdringen van klimaatverandering cruciaal voor natuurdoelen, want zonder realisatie van de klimaatdoelen van Parijs is natuurherstel niet mogelijk, en zonder bescherming van natuur zullen ook de klimaatdoelen niet worden gehaald.

***Naast klimaatneutraliteit kan ‘natuur-positief’ een belangrijke stip op de horizon vormen in de ontwikkeling van het Nederlandse beleid voor de komende decennia***

De afspraken in het GBF komen op een moment dat Nederland worstelt met de realisatie van huidige Nederlandse en Europese natuurdoelen en het vormgeven van een natuurinclusieve samenleving. De missie van het GBF wordt ook wel samengevat onder de noemer natuur-positief. Dat betekent dat natuurbeleid gaat over zowel natuurbehoud en -herstel, het integreren van (de waarden van) natuur in economische sectoren, en over het wegnemen van directe en indirecte oorzaken van biodiversiteitsverlies. Dit kan niet in een paar jaar gerealiseerd worden. Natuurbeleid is een zaak van de lange adem. De missie en lange-termijndoelen uit het GBF bieden een kompas naar een natuurinclusieve samenleving. Het GBF kan zo een aanjagende rol hebben in de verdere verbreiding van het natuurbeleid en de noodzakelijke maatschappelijke transitie voor de komende tien tot dertig jaar. Het doel om als Nederland natuur-positief te worden, kan daarmee naast klimaatneutraliteit een belangrijk stip op de horizon worden.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

# De betekenis van het VN ‘Kunming-Montreal Raamwerk voor biodiversiteit’ voor het Nederlandse beleid

## **Doelen van het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework**

In december 2022 is door vrijwel alle landen, wereldwijd verenigd in het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties (*UN Convention on Biological Diversity*, verder afgekort als CBD), overeenstemming bereikt over nieuwe doelen voor natuur en biodiversiteit. Deze doelen zijn vastgelegd in het *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, verder afgekort als GBF. Het GBF vormt het mondiale kader van de Verenigde Naties voor biodiversiteitsbeleid. Het omvat lange-termijndoelen voor 2050, de missie voor 2030, en de concrete actiedoelen voor de periode 2022-2030. Tevens versterkt het GBF de implementatie- en reviewmechanismen van de CBD. De Nederlandse overheid heeft zich gecommitteerd om een belangrijke bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelen zoals die in het GBF zijn vastgelegd (LNV 2023).

In 2010 werden internationaal CBD-doelen voor biodiversiteit voor 2020 afgesproken: de zogenoemde Aichi-doelen. Deze zijn wereldwijd overwegend niet gehaald (CBD 2020). De missie van het GBF voor het komende decennium is *‘to take urgent action to halt and reverse biodiversity loss to put nature on a path to recovery’*. Het GBF vormt de internationale politieke en beleidsmatige reactie op de conclusies van het *Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES), in het *Global Assessment Rapport over Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten* (IPBES 2019). Uit dat rapport blijkt dat, ondanks allerhande beleidsinspanningen, de biodiversiteit wereldwijd achteruitgaat met een in de menselijke geschiedenis ongekennde snelheid. Het IPBES concludeert dat transformatieve veranderingen in economische productie- en consumptiestructuren en onze waardering van en omgang met natuur nodig zijn. Zo kunnen zowel de directe drukfactoren als de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies worden aangepakt.

Het hoofddoel van het GBF is om een transitie in de maatschappelijke omgang met natuur tot stand te brengen, om zo op de lange termijn de visie van het VN Biodiversiteitsverdrag te realiseren: *‘by 2050, biodiversity is valued, conserved, restored and wisely used, maintaining ecosystem services, sustaining a healthy planet and delivering benefits essential for all people’*. Om wereldwijd de natuur te verbeteren, is een combinatie nodig van ambitieuze natuurbescherming en natuurherstel, het terugdringen van directe milieudruk op de natuur zoals vervuiling, landgebruiks- en klimaatverandering, alsmede het aanpakken van de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies door bestaande productie- en consumptiestructuren. Daarvoor is vergaande verduurzaming van het voedsel- en energiesysteem nodig, wat zowel voor de natuur- als de klimaatopgave cruciaal is. Zonder realisatie van de klimaatdoelen van Parijs is natuurherstel niet mogelijk. Omgekeerd geldt ook dat zonder bescherming van natuur de klimaatdoelen niet worden gehaald.

### ***In dit rapport laten we zien welke bijdrage Nederland met haar natuur- en biodiversiteitsbeleid levert om de actiedoelen te realiseren en waar meer inspanning nodig is***

Dit rapport heeft als doel te laten zien wat de afspraken in het GBF voor het Nederlandse natuurbeleid betekenen, in de context van de langetermijnopgaven van het VN Biodiversiteitverdrag. We vergelijken daarvoor de opzet, ambities en resultaten van het Nederlandse beleid met de mondiale doelen. Het rapport maakt in de analyse onderscheid naar het huidige (staande) Nederlandse natuurbeleid, aankomend beleid (zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied) dat nog in ontwikkeling is en waarvan instrumentering en financiering nog niet vaststaan, en Europees beleid waar Nederland aan gebonden is. Ook worden nieuwe ontwikkelingen meegenomen waar op termijn mogelijk bijdragen aan actiedoelen van zijn te verwachten. Op basis hiervan geven we aan waar aanvullend beleid nodig is om de GBF actiedoelen te realiseren. Daarmee heeft deze studie een agenderende functie voor de Nederlandse beleidsontwikkeling.

### ***In Nederland is de realisatie van de doelen van het Nederlandse natuur- en biodiversiteitsbeleid in de periode 2010-2020 beperkt geweest***

Het staande natuurbeleid is onvoldoende geweest om de Nederlandse doelen voor natuur en water te halen, die voortkomen uit Europees beleid. Dit zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn (hierna: VHR) en de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW). Ook zijn met het huidige beleid de ambities voor broeikasgasreductie waar te maken. De natuur- en waterkwaliteit staan onder druk door vele oorzaken. De belangrijkste daarvan zijn verbonden met de landbouw, zoals verdroging, stikstofdepositie, nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater en gewasbeschermingsmiddelengebruik (PBL 2023). Daarmee is er ook onvoldoende bijgedragen aan de realisatie van de eerdere CBD-doelen voor 2020 (de Aichi-doelen), zoals die voor het terugdringen van milieudrukfactoren of het verduurzamen van landbouw (Sanders et al. 2019; 2020). In de voorbereiding op de mondiale onderhandelingen en de positiebepaling van Nederland op COP-15 is door Nederland overwogen wat haalbare doelen zijn. Er is voor COP-15 ingezet op een ambitieus mondiaal resultaat dat aansluit bij de ambities van de Europese Biodiversiteitsstrategie en het staand kabinetsbeleid (LNV 2022a; LNV 2023).

### ***Voor het commitment van Nederland wordt een nationale strategie en actieplan opgesteld***

In het Biodiversiteitsverdrag hebben landen zich verplicht een *National Biodiversity Strategy and Action Plan*, een zogenoemde NBSAP, op te stellen. Dit is een plan waarin vastgelegd wordt hoe een land de doelen zoals afgesproken in de CBD zal implementeren. Met de nieuwe afspraken in de vorm van het GBF moeten landen een nieuwe NBSAP opstellen of hun bestaande plan actualiseren. De CBD beveelt landen aan om de NBSAP een expliciete en formele plek te geven in hun nationale beleidsproces. In eerdere rondes heeft Nederland daar beperkt aandacht aan besteed. Het ontwikkelen van de NBSAP voor het GBF biedt Nederland opnieuw een kans om de langetermijnstrategie voor natuur en biodiversiteit op een consistente manier verder te ontwikkelen en om meer samenhang tot stand te brengen in beleid binnen en tussen verschillende beleidslagen. Dat is vanuit de doelen van het GBF met name nodig voor het versterken van de integratie van natuur in aanpalende beleidsterreinen en over beleidsniveaus heen, en om op een eenduidige manier ruimte en richting te geven voor verdere acties van maatschappelijke actoren ten behoeve van de transitie naar een natuurinclusieve samenleving.

De minister voor Natuur en Stikstof heeft in de Kamerbrief van maart 2023 over de uitkomsten van COP-15 toegezegd om met een NBSAP te komen. Daarin wordt uitgewerkt hoe Nederland de mondiale doelen gaat vertalen in nationale doelen en acties, en hoe en in welke mate Nederland daarmee zal bijdragen aan het realiseren van de doelen van het GBF. De kamerbrief geeft aan dat in de NBSAP zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij het huidige, staande beleid en bij nieuwe

beleidsontwikkelingen, en verwijst daarbij onder andere naar het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de Agenda Natuurinclusief. Het GBF heeft volgens de kamerbrief ook een aanjagende rol in de transitie naar een natuurinclusieve samenleving. De NBSAP zal in nauwe samenwerking met andere ministeries, met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties worden opgesteld. De NBSAP zal naar verwachting tegen de zomer van 2024 aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

### **Doel van dit rapport**

Dit rapport heeft als doel om betrokken ministeries en maatschappelijke organisaties te informeren over de te verwachten bijdrage van het Nederlandse overheidsbrede beleid voor natuur aan de realisatie van de doelen in het GBF. De notitie beoogt te laten zien wat de afspraken in het GBF voor Nederland betekenen, in de context van de lange-termijnopgaven van het VN Biodiversiteitverdrag. Het Ministerie van LNV heeft PBL gevraagd informatie aan te leveren die behulpzaam kan zijn voor de ontwikkeling van het NBSAP; deze rapportage presenteert en ordent die informatie. Het gaat hierbij in het bijzonder over het ambitieniveau van het beleid, de integratie van de actiedoelen uit het GBF in het Nederlandse beleid richting 2030 voor de transitie naar een natuurinclusieve samenleving, en de lange-termijnopgaven van het Nederlandse beleid voor natuur en biodiversiteit. De hier gepresenteerde inzichten beogen daarmee bij te dragen aan de uitwerking van de NBSAP door de Nederlandse overheid, en de discussie daarover in verdere besluitvorming. Dit rapport beoogt ook om de betekenis van doelen en beleid die binnen de CBD zijn afgesproken (in het GBF) naar nationaal en sub-nationaal niveau door te vertalen, om beleidsontwikkeling en implementatie van beleid door overheid, provincies, steden, maatschappelijke actoren zoals bedrijven en financiële instellingen te informeren.

### **Analysekader en gehanteerde werkwijze**

Dit rapport geeft om te beginnen een samenvatting van het GBF en de daarin opgenomen doelstellingen, en van de belangrijkste algemene en ondersteunende besluiten uit het GBF die van belang zijn voor uitvoering en implementatie van de doelen voor 2050, en de 23 actiedoelen voor 2030 die zijn onderverdeeld in drie clusters. Die clusters betreffen (1) bescherming en herstel van natuur, (2) duurzaam beheer van ecosystemen en benutting van ecosysteemdiensten en (3) de integratie van biodiversiteit in besluitvorming van overheid en maatschappelijke actoren (zie kader Doelen van het Kunming-Montreal GBF-raamwerk). Voor drie clusters van actiedoelen uit het GBF geeft het rapport een korte samenvatting van huidig Nederlands beleid en beleidsresultaten die relevant zijn voor de actiedoelen. Daarbij wordt zowel gekeken naar het huidige (staande) beleid, beleid dat momenteel in ontwikkeling is (zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied), en naar nieuwe ontwikkelingen waar mogelijk ook bijdragen aan actiedoelen van zijn te verwachten (zoals de bijdrage van natuurlijk kapitaal aan brede welvaart in Nederland of beleid voor de basiskwaliteit natuur in niet-beschermde gebieden). Daarna geven we aan wat de verwachting is over de bijdragen van het Nederlandse natuurbeleid aan de betreffende actiedoelen, en waar eventueel nieuw beleid nodig is. Tot slot geven we aan wat het GBF betekent voor het Nederlandse nationale en internationale natuurbeleid in de komende jaren, en voor het beleid op aanpalende beleidsdomeinen die van invloed zijn op natuur en biodiversiteit (zoals beleid voor een circulair economie), in het licht van de visie en doelen van de CBD voor 2050.

Dit rapport geeft inzichten op basis van bij het PBL beschikbare informatie over doelbereik in het huidige natuurbeleid, zoals de inzichten die tweejaarlijks gerapporteerd in de Balans voor de Leefomgeving (PBL 2023). Er zijn voor dit rapport geen nieuwe kwantitatieve analyses gedaan over de verwachte bijdragen van maatregelen aan de 2030 GBF actie-doelen. PBL-rapporten gepubliceerd

tot begin maart 2024 zijn meegenomen in de analyses in dit rapport. Tijdens het project heeft het PBL twee workshops georganiseerd waar betrokken beleidsmedewerkers van verschillende ministeries zijn geïnformeerd over de tussentijdse resultaten van het project. De ontvangen feedback heeft bijgedragen aan de verbetering van het voorliggend rapport.

We gaan vooral in op die onderdelen en actiedoelen van het GBF waarover het PBL en zijn kennispartners relevante kennis beschikt, het rapport is niet bedoeld om compleet te zijn in de zin dat alle 23 actiedoelen behandeld worden. We willen benadrukken dat we hiermee niets af willen doen aan het belang van de doelen die we niet behandelen.

#### **Doelen van het Kunming-Montreal GBF-raamwerk**

Om de visie voor 2050 te realiseren, formuleert het GBF vier hoofddoelen voor 2050 voor de bescherming en herstel van biodiversiteit (ecosystemen, soorten, genetisch), het duurzaam gebruik en de bijdragen van ecosysteemdiensten voor mensen, de eerlijke verdeling van de opbrengsten van genetische hulpbronnen en voldoende middelen voor implementatie (zie bijlage 1 voor de letterlijke tekst van de hoofddoelen).

Om deze doelen in 2050 te realiseren zijn 23 actiedoelen voor 2030 vastgesteld (zie bijlage 1 voor de letterlijke tekst van de actie-doelen). Deze kunnen grofweg in drie clusters worden ingedeeld:

1. doelen voor de **bescherming en het herstel van natuur**, en het aanpakken van de directe milieudruk;
2. doelen voor **duurzaam gebruik en beheer** van soorten en ecosystemen (inclusief landbouw, bosbouw en visserij) en doelen voor de bijdragen van natuur aan mens en economie;
3. doelen over de te volgen aanpak om biodiversiteit te **integreren in besluitvorming** van verschillende groepen actoren, inclusief het beschikbaar maken van middelen nodig om het GBF te implementeren.

## Actiedoelen voor bescherming, uitbreiding en herstel van natuur, inclusief het aanpakken van de directe milieudruk

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen per cluster actiedoelen uit het GBF. De eerste groep actiedoelen (1 tot en met 4, 7, 8) richt zich op het **behoud en herstel van natuur, en het terugdringen van de directe bedreigingen van biodiversiteit**. Deze doelen kunnen worden bereikt door een combinatie van ruimte maken voor natuur, effectiever natuurbeheer, natuurherstel, en het aanpakken van de directe milieudruk factoren. Rijk en provincies werken hier beiden op allerlei manieren aan met verschillende instrumenten. De instrumenten en maatregelen sluiten aan op meerdere actiedoelen, waarmee er allerlei dwarsverbanden zijn tussen de beleidsaanpak voor afzonderlijke doelen. Er is dus sprake van een sterke verwevenheid tussen zowel doelen als instrumenten.

### **Het huidige nationaal beleid voor natuurbescherming, -herstel en beheer verloopt via meerdere lijnen en programma's**

Rijk en provincies werken beiden op allerlei manieren aan de doelen van het Nederlandse en Europese natuurbeleid. Dat wordt gedaan met verschillende instrumenten en maatregelen, die ook zullen bijdragen aan de actiedoelen van het GBF. Zo zijn er een aantal maatregelen afkomstig uit onder andere het Programma Natuur en het Natuurpact die relevant zijn voor de actiedoelen. Concreet gaat het hierbij om de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN); het nemen van gerichte beschermingsmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk; het ecologisch beheren van beschermde natuurgebieden; en het verbeteren van de milieucondities in en rond natuurgebieden. Naast dit staande natuurbeleid zijn er een aantal nieuwe programma's en beleidslijnen in ontwikkeling die bij kunnen dragen aan dit cluster van actiedoelen, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de Agenda Natuurinclusief.

Het is voor de actiedoelen uit dit cluster handig om een onderscheid te maken in het beleid voor bescherming, behoud en herstel van beschermde soorten en habitats waarbij de focus ligt op het Nederlandse Natuurnetwerk (NNN) van beschermde, en in beleid voor natuur en biodiversiteit in buiten dat netwerk van natuurgebieden ligt.

#### **Actiedoelen 1 tot en met 4**

Actiedoel 1: Alle land- en zee-oppervlakte wordt onder geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning gebracht waarin rekening wordt gehouden met biodiversiteit.

Actiedoel 2: In 2030 wordt ten minste 30 procent van alle gedegradeerde ecosystemen op land, in binnenwateren, aan de kust, en in zee effectief hersteld.

Actiedoel 3: In 2030 wordt in ten minste 30 procent van land-, zoetwater-, kust- en zeegebieden de biodiversiteit effectief behouden en beheerd.

Actiedoel 4: Noodzakelijke acties en beheersmaatregelen worden genomen om uitsterven van nu bedreigde soorten te voorkomen en de risico's op uitsterven van soorten verder terug te dringen.

We gaan in deze notitie niet in op actiedoelen 5 en 6, zie ook disclaimer in Hoofdstuk 1.

### **Voor gebieden waar natuur een hoofd- of nevenfunctie heeft is de bescherming en ruimtelijke planning vastgelegd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor deze gebieden is aan actiedoel 1 voldaan**

Met het huidige beleid voor planologische bescherming bestaat er al een wettelijke status voor bescherming. Er zijn meerdere beschermingsregimes van toepassing op Natura-2000 gebieden en het NNN. De Natura 2000-gebieden zijn wettelijk beschermd via de Wet Natuurbescherming. Het Rijk heeft het NNN netwerk vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Provincies moeten op grond van bepaalde artikelen in dit besluit het NNN aanwijzen en begrenzen in provinciale verordeningen.



**Ook buiten beschermde gebieden is het nodig om ruimtelijk beleid voor bescherming te voeren.**

Actiedoel 1 over ruimtelijk beleid is bedoeld om overal (in alle gebieden) de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen en de natuurkwaliteit te herstellen. Daartoe moet het gehele Nederlandse oppervlak onder geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning vallen, waarbij rekening gehouden wordt met biodiversiteit. Daarnaast is dus ook ruimtelijk beleid nodig voor natuur en biodiversiteit in gebieden die geen beschermde status hebben. Buiten natuurgebieden is momenteel ten aanzien van actiedoel 1 momenteel nog minder wettelijk geregeld. Vanwege de combinatie met andere vormen van ruimtegebruik dan puur natuur is met name hier aandacht nodig voor geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning waarbij rekening wordt gehouden met biodiversiteit.

**In het beleid voor natuur buiten beschermd natuurgebieden is al aandacht voor geïntegreerde en participatieve planning. Om natuurdoelen daarin te borgen zijn meer sturingsmogelijkheden nodig**

Nederland heeft een lange traditie van geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning. Met de nieuwe Omgevingswet is participatie bij gebiedsontwikkeling (onderdeel van actiedoel 1) geborgd, maar tegelijkertijd is er geen goede juridische basis voor een evenwichtige afweging van belangen. Gemeenten kunnen hun eigen economische of andere belangen laten voorgaan, waarna provincies en het Rijk weinig in handen hebben om bij te sturen of in te grijpen als bovenlokale natuurbelangen in het geding zijn. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) stelt dat de ontwikkeling van de leefomgeving zo veel als mogelijk in balans moet zijn met bescherming van waarden zoals gezondheid, veiligheid, landschap, natuur, cultureel erfgoed, leefomgevingskwaliteit en milieukwaliteit. Weliswaar heeft de minister van ruimtelijke ordening aangekondigd de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) te willen aanscherpen en meer regie te willen nemen, maar de vraag is of dat mogelijk is zonder een systeem van rechtsregels waarmee deze regie ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd.

**Met uitvoering van staand beleid in natuurgebieden zou het hersteldoel van 30 procent van de VHR mogelijk zijn, maar uitvoering loopt traag**

Uit een quick-scan van het PBL blijkt dat als de bestaande beleidsplannen uit het Natuurpact worden uitgevoerd dat dan tenminste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeert, in 2030 wel in een gunstige staat zal zijn of dat er tenminste een sterke positieve trend te zien zal zijn (Bredenoord et al.2021). Recente monitoringcijfers later echter zien dat de uitvoering van de geplande maatregelen uit het Natuurpact sterk vertraagd zijn (PBL & WUR 2023), en dat met name natuur van droge gronden slechter lijkt te herstellen dan verwacht (PBL & WUR 2020).

**Het herstellen van ecosystemen (actiedoel 2) in het agrarisch gebied is lastig gebleken; agrarisch natuurbeheer lijkt gemiddeld weinig effect te hebben gehad**

Buiten beschermde gebieden gaat de biodiversiteit harder achteruit dan in de beschermde natuurgebieden. Landbouwgebieden herbergen bijvoorbeeld kenmerkende vogelsoorten zoals de Kievit, grutto en tureluur waarvoor ons land internationaal gezien van betekenis is. Op de meeste landbouwpercelen is nauwelijks leefruimte voor beschermde planten en vogels, en ook ecosystemendiensten waarvan de landbouw zelf gebruikmaakt (zoals bestuiving en natuurlijke plaagbestrijding) staan onder druk.

Vijfenvertig jaar agrarisch natuurbeheer heeft niet geleid tot een kentering in de afnemende trend van de populatie boerenlandvogels (PBL 2022; Van der Hoek et al. 2022). Een van de genoemde

redenen is dat deze vorm van natuurbeheer geen langjarige status heeft. Ook zou de omvang te klein zijn; op circa 6 procent van het totale areaal cultuurgronden is nu enige vorm van agrarisch natuur- of landschapsbeheer van kracht ([CLO-indicator 1317](#)). Een derde belangrijke reden is dat er weinig animo is voor het uitvoeren van zwaar aangepast beheer dat nodig is voor het creëren van geschikte leefgebieden voor agrarische soorten.

### ***Het huidige beleid onvoldoende om in 30 procent van het areaal bescherming te realiseren (actiedoel 3)***

Dit actiedoel gaat over uitbreiding van het areaal beschermde natuur tot 30 procent. Ook de EU-biodiversiteitstrategie streeft naar 30 procent bescherming van landnatuur (EC 2020), en hiermee is dit doel uit de EBS in lijn met de CBD. Het doel uit de EBS geldt overigens voor de Europese Unie als geheel, waar iedere lidstaat een ‘billijke bijdrage’ aan dient te leveren. Hierbij is het dus de vraag in hoeverre Nederland aan het GBF actiedoel voor bescherming voldoet als het een billijke bijdrage aan het gezamenlijke EU-doel voor 30 procent bescherming levert.

In het huidige nationale natuurbeleid wordt al lange tijd gewerkt aan het uitbreiden van het NNN, het netwerk van beschermde natuurgebieden. Uitbreiding van het netwerk vindt plaats door zowel verwerving van gebieden als door ontwikkeling van nieuwe natuur op agrarische gronden die buiten het NNN liggen. Uit een analyse van het PBL blijkt dat met de uitvoering van staand beleid 27,3 procent van het areaal landnatuur en binnenwateren in 2030 beschermd zou kunnen worden (Bredenoord et al. 2022). Daarbij is aangenomen dat agrarisch natuurbeheer in gebieden buiten het NNN ook mogen worden meegeteld. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat actiedoel 3 van het GBF ambitieuzer is dan wat in het staande beleid voorzien is aan uitbreiding van beschermde natuur.

### ***Realisatie van actiedoel 3 vergt versnelling van uitbreiding en inrichting van natuur***

Uitbreiding van extra beschermd areaal is nodig om het actiedoel 3 van het GBF voor 30 procent in 2030 te realiseren. Wellicht biedt het beleid van het NPLG mogelijkheden om deze extra uitbreiding van het areaal natuur te realiseren, bijvoorbeeld in de vorm van overgangszones rond beschermde natuurgebieden. Realisatie zou echter een aanzienlijke versnelling vragen van de uitvoering van het staande natuurbeleid. De in het staande beleid geplande uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) met 34.400 hectaren in 2027 lijkt niet eenvoudig haalbaar. Het verwerven en inrichten van nieuwe natuurgebieden verloopt in de praktijk langzaam en moeizaam (PBL & WUR 2023). De geconstateerde knelpunten zijn onder andere de stijgende grondprijzen vanwege de toenemende opgaven voor het landelijk gebied, de lage grondmobiliteit en de geringe bereidwilligheid van grondeigenaren om grond te verkopen of de functie ervan te veranderen naar natuur (Bredenoord et al. 2022). Het verwerven en inrichten van arealen natuur voor de doelen van het staande beleid uit het Natuurpact blijkt dus al lastig (PBL & WUR 2023), en daarmee zal het realiseren van de extra benodigde 100.000 natuur voor het 30 procent-doel zeker een moeilijke opgave zijn.

### ***Staat van instandhouding van prioritaire soorten en habitats onvoldoende voor realisatie actiedoel 4***

In het huidige Nederlandse natuurbeleid hebben de internationale verplichtingen voortkomend uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en Kader Richtlijn Water (KR) de hoogste prioriteit. De in Nederland voorkomende Europees beschermde soorten en habitattypen verkeren momenteel veelal in een ongunstige staat van instandhouding. Van de beschermde soorten op land en in water verkeert slechts 26 procent in een gunstige staat (periode 2013-2018). Van de habitattypen is dat maar 12 procent ([CLO-indicator 1604](#)). Uit een studie van PBL & WUR (2017) blijkt dat met het

volledig en tijdig uitvoeren van het vastgestelde huidige natuurbeleid (met name het Natuurpact), de condities voor het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor landnatuur zullen toenemen van circa 55 procent in 2015 tot 65 procent in 2027. Met beleid vanuit het programma Natuur en vanuit de Wet Stikstofreductie en Natuurherstel zouden voor circa 70 procent van de soorten condities voor duurzame instandhouding gerealiseerd kunnen worden (van Bussel et al. 2024). Dit laat zien dat het staande beleid om verdere achteruitgang te voorkomen onvoldoende is; voor 30 procent blijven de condities immers nog zodanig dat nog geen sprake is van duurzame instandhouding en er dus risico's bestaan voor verdere achteruitgang (Van Bussel et al. 2024).

### ***Het verbeteren van de condities om een gunstige staat van instandhouding van beschermde VHR-soorten in natuurgebieden en daarbuiten te bereiken vraagt om forse inspanningen***

Voor actiedoel 4 is het nodig om herstelmaatregelen te treffen waarmee het risico op verder achteruitgaan van beschermde soorten gestopt wordt verminderd. In een analyse van PBL & WUR over de gevolgen voor Nederland van het Europese biodiversiteitsbeleid is geconcludeerd dat er op vier vlakken aanvullend beleid nodig is om de algehele achteruitgang van beschermde soorten en habitattypen te stoppen (Bredenoord et al. 2022). Het betreft een combinatie van verlagen van de milieudruk (met name het verminderen van de depositie van stikstof op natuur), het verbeteren van de waterkwaliteit en -kwantiteit, het uitbreiden van natuurgebieden door verwerving, en het inrichten van het verworven areaal voor natuurdoelen. Deze elementen zijn daarmee allemaal nodig voor het realiseren van actiedoel 4. Met het voorgenomen beleid uit het NPLG met bijvoorbeeld realisatie van overgangszones tussen natuur en landbouw, kan wellicht een deel de maatregelen vorm krijgen.

### ***Met het voorgenomen beleid van het NPLG kan aan meerdere actiedoelen worden bijgedragen, zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden***

Natuurdoelen buiten het NNN kunnen gerealiseerd worden door concretisering van de ambities die in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) benoemd zijn. In dit programma werken overheden samen aan de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. De inzet van het Rijk is om met dit programma nationale doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water te behalen. Met de uitvoering van het NPLG kan onder andere het VHR doelbereik verder worden verhoogd, wat belangrijk is voor actiedoel 4. Ontwikkeling van overgangszones rondom natuurgebieden ook kunnen bijdragen aan effectievere bescherming (actiedoel 4). Met het NPLG kan ook een invulling geven aan meerdere actiedoelen, zeker als het concept van basiskwaliteit voor natuur – het niveau van milieucondities waarbij algemene soorten behouden kunnen blijven (Biesmeijer et al. 2020) – hier vorm krijgt en gerealiseerd wordt (actiedoel 10 en 11). Op dit moment is nog onduidelijk welke maatregelen er genomen zullen gaan worden en hoe het eerder gereserveerde budget besteed zal worden, ervan uitgaand dat het beschikbaar zal blijven. Van concrete gebiedskeuzes en compleet uitgewerkte beleidspakketten is nog geen sprake. Provincies waren nog bezig met het via natuurdoelanalyses in kaart brengen van gebiedsspecifieke problematiek. Ook het rijksbeleid is nog sterk in ontwikkeling (Boezeman et al. 2024).

### **Actiedoelen 7 en 8**

Actiedoel 7: Verminder van vervuiling vanuit alle bronnen in 2030, tot niveaus die niet schadelijk zijn voor biodiversiteit en ecosysteem-diensten, inclusief tenminste een halvering van het teveel aan nutriënten dat in het milieu belandt.

Actiedoel 8: Minimaliseer de gevolgen van klimaatverandering voor biodiversiteit en versterk de weerstand van natuur.

(De overige actiedoelen uit dit cluster worden verder niet behandeld.)

### ***Actiedoel 7, de vermindering van milieudruk door vervuiling op natuurgebieden, vergt samenhangend interdepartementaal beleid***

Er is van oudsher al veel nationaal beleid voor het terugdringen van vervuiling (actiedoel 7), zoals het beperken van emissies vanuit industrie en landbouw naar lucht, bodem en water. De laatste jaren is er met name veel aandacht voor het terugdringen van stikstofdepositie, maar in een aantal studies heeft het PBL er in de afgelopen jaren op gewezen dat er meerdere vormen van milieudruk tegelijk moeten worden aangepakt met ruimtelijk specifiek beleid, en dat vermeden moet worden dat er een eenzijdige, generieke focus op stikstof wordt gelegd. Daarnaast is aangegeven dat voor het terugdringen van stikstofbelasting op natuurgebieden een goede afstemming nodig is van het lokale, het nationale en het Europese stikstofbeleid. In de EU is er beleid in ontwikkeling voor het terugdringen van pesticidengebruik, maar de doelen zijn recent afgezwakt.

Als het Europese en mondiale biodiversiteitsbeleid ook komt met doelen voor emissiereductie en vervuiling, is het nodig om goede afspraken te maken over beleid op verschillende schalen. Ook is het nodig dat op nationaal niveau interdepartementale afstemming plaatsvindt. Het (Europese) doel van nul vervuiling raakt immers aan het beleid van veel economische sectoren, en daarmee ook andere departementen dan LNV bij het natuurbeleid worden betrokken. Door het ministerie van IenW wordt momenteel gewerkt aan het Nationaal Milieuprogramma (NMP). Daarmee wordt ook aan een aantal milieudoelen uit de EU bijgedragen. De ambities uit dit NMP om vervuiling verder terug te brengen zullen bijdragen aan het verminderen van de milieudruk op biodiversiteit. Hoe het beleid er precies uit gaat zien is nog niet helder. Het NMP zal pas in de loop van 2024 naar de Kamer worden gestuurd.

### ***Maatregelen voor klimaat- en natuurbeleid liggen in elkaars verlengde, goede afstemming in planvorming en uitvoering nodig om synergiën te benutten (actiedoel 8)***

Het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en het toepassen van natuurlijke oplossingen bij het nemen van maatregelen voor klimaatadaptatie en mitigatie dragen zowel bij aan het versterken van de natuur als aan het beperken van de mate van opwarming (actiedoel 8). Andersom kan het herstellen van de natuur bijdragen aan het mitigeren van en adapteren aan klimaatverandering waarbij natuurverbetering bijvoorbeeld ook kan zorgen voor een reductie van broeikasgassen.

Maatregelen kunnen ook strijdig uitpakken, zoals het kappen van bos ten behoeve van herstel van specifieke habitats in open landschappen, waardoor ook koolstof vrij kan komen. Het Rijk en provincies hebben in de nationale bossenstrategie daarom bijvoorbeeld afgesproken om het kappen van bos voor herstel van open typen natuur te compenseren, en te streven naar een netto uitbreiding van het bosareaal in Nederland, waarmee meerdere doelen worden nagestreefd. Belangrijk is

dat actief nagedacht wordt over goede locaties, inrichting en uitvoering zodat zowel klimaat- als natuurdoelen een sterke impuls krijgen.

## Actiedoelen over duurzaam beheer van ecosystemen en bijdragen van natuur aan mens en economie

De tweede groep met actiedoelen (9 tot en met 13) gaat over **duurzaam beheer en gebruik van ecosystemen en biodiversiteit**, en het zorgdragen voor de **bijdragen van natuur voor mensen**. In dit deel ligt de focus op natuur en biodiversiteit in gebieden die ook in gebruik zijn voor economische activiteiten, en minder op beschermde soorten en habitats. De actiedoelen uit dit cluster beogen het realiseren van een natuurinclusieve maatschappij. De aandacht in Nederland voor dit soort doelen is recenter dan voor doelen uit het vorige cluster, en het beleid is ook nog minder ver gevorderd. Actiedoelen die hier besproken worden hebben geen kwantitatieve doelen, zoals de actiedoelen over bescherming en herstel.

### Actiedoelen 10, 11 en 12

Actiedoel 10: Ervoor zorgen dat gebieden die gebruikt worden voor landbouw, aquacultuur, visserij en bosbouw duurzaam beheerd worden, in het bijzonder door duurzaam gebruik van biodiversiteit en aanzienlijke toename van biodiversiteits-vriendelijke praktijken.

Actiedoel 11: Herstellen, onderhouden en verbeteren van de bijdragen van natuur aan de mens, waaronder ecosysteefuncties en -diensten. Daarbij inzetten op oplossingen die op natuur zijn gebaseerd ('*nature-based solutions*').

Actiedoel 12: Zorgen voor een aanzienlijke toename van oppervlakte, kwaliteit en connectiviteit van groene en blauwe ruimte in stedelijke en dichtbevolkte gebieden.

Op actiedoel 9 en 13 wordt hier niet verder ingegaan.

### ***In het GBF wordt met actiedoel 10 gestreefd naar een duurzame, natuurinclusieve landbouw, waaraan onder andere beleid voor duurzaam bosbeheer en biologische landbouw aan zullen bijdragen***

Actiedoel 10 geeft richting aan duurzaam beheer van gebieden met landbouw, aquacultuur, visserij en bosbouw met name door het duurzame gebruik van de biodiversiteit, waarbij biodiversiteit en natuur als belangrijke productiefactoren worden gezien, of waarbij de landbouwpraktijk 'vriendelijk' is voor biodiversiteit. Dit actiedoel sluit aan bij de bestaande beleidsdoelen van het actieplan biologische landbouw, bij de bossenstrategie, en bij ambities voor natuurinclusieve landbouw.

Er zijn in het Nederlandse beleid geen concrete kwantitatieve beleidsdoelen voor natuurinclusieve landbouw. Wel zijn er doelstellingen voor biologische landbouw, wat ook een vorm van duurzame vorm is. De huidige nationale doelstelling voor biologische landbouw is 15 procent van het landbouwareaal in 2030. De doelstelling uit de Europese biodiversiteitstrategie en de *Farm to Fork*-strategie is zelfs om te komen tot 25 procent van het Europese landbouwareaal in 2030. Beide doelen

staan ver af van de huidige situatie in Nederland. In 2022 was 4,4 procent van het landbouwareaal in Nederland biologisch gecertificeerd. Het actieplan Biologische Landbouw (Min LNV 2022b) geeft een aantal instrumenten die de omschakeling naar biologische landbouw pogen te stimuleren. Het actieplan noemt daarvoor de volgende prioriteiten: het vergroten van de afzet, het stimuleren van de omschakeling naar biologische productie en verdere kennisontwikkeling voor innovatie. Er zijn eerder meerdere belemmeringen benoemd voor het omschakelen, onder andere de financiering, de hoge desinvesteringen, het beperkte zicht op de lange termijn en tekorten aan biologische voer en biologische bestrijdingsmogelijkheden. De acties uit het actieplan zijn vormen van faciliterend beleid, en de vraag is vooralsnog hoe effectief dat zal zijn om het areaal substantieel te verhogen en de afzet te vergroten. Ook het NPLG biedt kansen om extra middelen ter beschikking te stellen. Biologische landbouw wordt in dat programma namelijk genoemd als manier om bij te dragen aan de NPLG-doelen.

### ***Bereidheid van boeren om natuurinclusieve maatregelen te nemen, hangt af van financiële prikkels en lange-termijnperspectief***

Een enquête onder een kleine duizend boeren die lid zijn van de LTO naar hun bereidheid tot het nemen van natuurinclusieve maatregelen, gaf aan dat meer dan de helft van de respondenten al meerdere maatregelen heeft genomen voor een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering (Bouma et al. 2020). Slechts een deel van deze respondenten (18 procent) heeft natuurinclusiviteit verdergaand in de bedrijfsvoering geïntegreerd. Wel geven de boeren die op dit moment al natuurinclusieve maatregelen nemen aan dat zij best meer willen doen, maar dat hier dan wel een vergoeding tegenover dient te staan.

Recent onderzoek van de WUR (Jongeneel et al. 2024) laat zien dat de financiële gevolgen van verduurzaming in de veeteelt en akkerbouw ingrijpend zijn. Duidelijk moet worden welke bijdrage de overheid zal leveren om de transitie te faciliteren en boeren economisch perspectief te kunnen bieden. Er zijn meerdere maatregelen voorgesteld voor deze barrière, zoals de inzet van marktinstrumenten (meerprijs voor duurzame producten); subsidie van niet-productieve investeringen (bijvoorbeeld voor duurzaam veevoer), en het betalen voor ecosysteemdiensten (zoals een vergoeding voor extensivering om verdroging in veenweiden en broeikasgasemissies tegen te gaan).

### ***Staan bossenbeleid is gericht op uitbreiding, duurzaam bosbeheer en op behoud van verschillende gebruiksfuncties***

Veel van het staande beleid voor bossen valt onder de Bossenstrategie, uitgewerkt in een nationale en internationale strategie. Duurzaam bosbeheer is in beiden een belangrijk uitgangspunt, en daarmee belangrijk voor dit actiedoel. De nationale bossenstrategie van de overheid (LNV & IPO 2020) heeft als doelen onder meer het uitbreiden van het bosgebied en het onder duurzaam beheer brengen van het Nederlands bos. De doelen van de Internationale bossenstrategie zijn onder andere het stoppen van mondiale ontbossing, door het alleen nog op de markt toestaan van (agro)grondstoffen die niet aan ontbossing bijdragen, en door tegelijk bossen onder duurzaam beheer te brengen. Verder wordt ingezet op het uitbreiden van het mondiale areaal aan bossen, en het mobiliseren van Europese lidstaten om hun invoer van (agro-)grondstoffen te verduurzamen (BHOS & LNV 2020).

### ***Het merendeel van het productiebos in Nederland is gecertificeerd voor duurzaam beheer. Ook is er beleid om duurzaam bosgebruik in bossen buiten Nederland te stimuleren***

Bijna de helft van het Nederlandse bos valt onder de FSC-standaard, waarmee het merendeel van de houtproductie in Nederland wordt gecertificeerd (Probos kerngegevens). Certificering is bedoeld om aan te tonen dat het beheer plaats vindt volgens de principes van duurzaam bosbeheer. Op

deze manier wordt in het bosgebruik voor productie grotendeels aan actiedoel 10 voldaan. Overigens voorziet het Nederlandse bos maar voor een klein deel in de houtbehoefte van Nederland, het meeste wordt geïmporteerd. Minder dan 10 procent van het hout dat in Nederland wordt gebruikt is afkomstig uit nationale bossen (exclusief energiehout, Probos kerngegevens 2022). Dit is grotendeels gecertificeerd. Een relatief groot deel van het uit de EU en de rest van de wereld geïmporteerde en in Nederland gebruikte hout voldoet aan de normen voor duurzaam bosbeheer. Recent is er nog een impuls bijgekomen vanuit Europese regelgeving, gericht op het tegengaan van wereldwijde ontbossing. Deze regelgeving wordt momenteel omgezet naar Nederlandse wetgeving. Hiermee wordt internationaal duurzaam bosbeheer verder bevorderd, met name voor tropische herkomstgebieden.

### ***De recreatiedruk in de Nederlandse bossen is hoog, en vraagt om maatregelen***

Tellingen geven aan dat de recreatiedruk in bossen 30-40 procent hoger is dan 30 jaar geleden (SBB 2022). Dit heeft effecten op de biodiversiteit, onder andere door verstoring. Daarmee is een belangrijke vraag of de huidige mate van recreatie wel samengaat met duurzaam gebruik, en het in stand houden van de bosbiodiversiteit. Betere zonering van het bosareaal kan op relatief korte termijn de recreatiedruk in bossen met kwetsbare biodiversiteit verminderen. Een andere mogelijke maatregel voor het verminderen van de recreatiedruk is het zoneren van bosgebruik, door te sturen op voorzieningen zoals parkeerplaatsen en paden, door deze in kwetsbare gebieden af te sluiten en eventueel te verplaatsen.

### ***Natuurlijke oplossingen gebaseerd op ecosystemen worden al op veel plaatsen gebruikt (actiedoel 11), maar verdienen meer aandacht in beleid en kunnen structureler worden ingezet***

Denk hierbij aan de kustverdediging door de duinen, de waterzuivering door duinen en gebieden zoals de Veluwe, de natuurlijke bodemvruchtbaarheid voor de landbouw en natuurgebieden om te recreëren, wat ten goede komt aan de volksgezondheid. De mogelijkheden voor natuurlijke oplossingen (ook wel NbS genoemd, Nature based Solutions) zijn echter groter, en kunnen effectiever en structureler worden ingezet voor het verbeteren van de leefomgeving en om aan een duurzame welvaart bij te dragen. De vraag voor actiedoel 11 is dan ook of enerzijds de potentie van natuurlijke oplossingen bekend is, en anderzijds of er voldoende beleid is om die potentie breder en structureler in te zetten, en om belemmeringen weg te nemen.

Door de WUR en het PBL is een natuurinclusief scenario voor Nederland ontwikkeld, dat laat zien dat natuurlijke oplossingen een grote bijdrage kunnen leveren aan uitdagingen voor de leefomgeving, zoals voorziening van schoon drinkwater, bodemvruchtbaarheid, duurzame landbouw en klimaatadaptatie (Bremen et al. 2022). Ook het scenario Groenland van de Ruimtelijke verkenningen van het PBL laat significante verbeteringen zien voor natuur (Hamers et al. 2023). Er zijn ook allerlei voorbeelden bekend van staand beleid met ambities om natuurlijke oplossingen beter in te zetten, en initiatieven om zulke bijdragen te stimuleren en te financieren. Bekende voorbeelden zijn het project 'Ruimte voor rivier' en de 'zandmotor'. Ook in de bossenstrategie, het NPLG en de Agenda Natuurinclusief is er een rol voor natuurlijke oplossingen om aan de doelen bij te dragen.

Het blijft de vraag voor dit actiedoel of het inzetten op natuurlijke oplossingen al voldoende structureel worden meegenomen in beleidsafwegingen en processen voor integrale besluitvorming. Er zijn een aantal ontwikkelingen in instrumenten en afwegingskaders die daar in principe aan kunnen bijdragen, mits deze voldoende ver ontwikkeld zijn en systematisch gebruikt gaan worden. Het gebruik van natuurlijke oplossingen en de waarden van natuurlijk kapitaal zijn expliciet als doel benoemd in onder andere de het Beleidskompas en het Groeifonds. Het Beleidskompas vormt de

centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de hele Rijksoverheid, en vervangt het oude Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Het bevat een aantal richtlijnen om NbS mee te nemen bij gebiedsgerichte toepassingen. Het kompas is pas recent ingevoerd, en het zal nog moeten blijken hoe structureel, en bij welke opgaven en afwegingen (zoals aanbestedingen) gekeken wordt naar NbS. Ook is er aandacht voor natuurlijk kapitaal in het afwegingskader voor de brede welvaart. Dit brede kader is nog altijd in opbouw (CPB et al. 2022), en wordt nog niet structureel in besluitvorming ingezet.

**Het vormgeven van actiedoel 12 voor meer biodiversiteit in het stedelijke gebied vraagt om een goede mix van beleidsinstrumenten, om zo natuur te laten bijdragen aan verschillende stedelijke opgaven**

In het GBF is voor het eerst een actiedoel opgenomen dat specifiek gericht is op het creëren van meer biodiversiteit in het stedelijke gebied. Ook vanuit de EU wordt gestuurd op doelen voor stadsnatuur. Dit actiedoel vraagt om een aanzienlijke toename van de oppervlakte, kwaliteit en connectiviteit van groene en blauwe ruimte in de stad. Daarvoor is een natuurinclusieve stedelijke ontwikkeling en planning nodig. Het actiedoel biedt kansen voor het (verder) institutionaliseren van de voornemens van de Rijksoverheid om meer en betere natuur in en om de stad te stimuleren (Veerkamp et al. 2023). Voor het verzilveren van kansen en het integreren van natuur in steden is het van belang dat er aandacht komt voor een goede mix van financiële, juridische en zachte beleidsinstrumenten. Nederland zet op dit moment vooral zachte instrumenten in.

## Actiedoelen voor het integreren van biodiversiteit in de besluitvorming van overheid en maatschappelijke actoren

De derde groep actiedoelen (14 tot en met 21) betreft het integreren (*mainstreaming*) van biodiversiteit in alle beleid (anders dan natuurbeleid) en bij maatschappelijke actoren. Verder zijn hier actiedoelen opgenomen over benodigde middelen om het GBF te implementeren.

**Actiedoel 14 voor *mainstreaming* is verbonden met andere actiedoelen**

Met *mainstreaming* wordt kortweg het integreren van natuur in besluitvorming bedoeld, ten eerste van overheden op verschillende beleidslagen (*whole of government*), en ook bij maatschappelijke actoren zoals burgers, bedrijven en de financiële sector (*whole of society*). Door die brede integratie en de veelomvattendheid van dit actiedoel zijn er veel dwarsverbanden tussen *mainstreaming* en andere actiedoelen te zien. Zo is *mainstreaming* sterk verbonden met het integreren van natuurwaarden in ruimtelijk beleid (actiedoel 1), en met het doel tot reduceren van de Nederlandse voetafdruk (actiedoel 16), waarvoor brede inzet van private en publieke actoren uit verschillende sectoren nodig is.



### **Actiedoelen 14, 15, 16, 19, 20 en 21**

Actiedoel 14: Zorgen voor de volledige integratie van de verschillende waarden van biodiversiteit in beleid, planning en uitvoering binnen de gehele overheid, op alle schaalniveaus en in alle sectoren.

Actiedoel 15: Maatregelen nemen om bedrijven te stimuleren de negatieve impacts op biodiversiteit steeds verder te verminderen en positieve impact te versterken.

Actiedoel 16: Ervoor zorgen dat consumenten duurzame keuzen kunnen maken. In 2030 moet de mondiale voetafdruk van consumptie zijn verminderd, mondiale voedselverspilling zijn gehalveerd, en overconsumptie en afval significant zijn teruggebracht.

Actiedoel 19: De mondiale financiering voor de implementatie van NBSAPs uit publieke en private, nationale en internationale bronnen is in 2030 toegenomen tot tenminste 200 miljard dollar per jaar, waaronder een toename van financiering voor ontwikkelingslanden.

Actiedoel 20: Versterk capaciteitsopbouw en ontwikkeling, toegang tot en overdracht van technologie, en versterking van innovatie en technische en wetenschappelijke samenwerking, met name in ontwikkelingslanden.

Actie-doel 21: Zorg ervoor dat de best beschikbare gegevens en kennis toegankelijk zijn voor beleidsmakers, uitvoerders en burgers.

Op de actiedoelen 17, 18, 22 en 23 wordt hier niet ingegaan.

### **Mainstreaming van biodiversiteit in het overheidsbeleid al zichtbaar, ambities beter vertalen naar concrete doelen en beleid**

Een belangrijk doel uit het GBF is het integreren van biodiversiteit in verschillende beleidsdossiers, in planning en uitvoering binnen de gehele overheid (*whole of government*), op alle schaalniveaus en in alle sectoren. Dit vraagt om integratie van natuur in het beleid voor grote maatschappelijke transitie, zoals die naar een duurzaam energie- en voedselsysteem, en naar het circulair omgaan met grondstoffen en materialen. De integratie van biodiversiteit is in deze beleidsdomeinen momenteel heel verschillend. Soms is er in beleidsnota's al een concrete ambitie opgenomen, soms is de relatie met biodiversiteit alleen indirect (niet expliciet), en soms nog geheel afwezig.

### **Het aanspreken van niet-staatelijke actoren (actiedoel 14) is nodig om transformatieve veranderingen vorm te geven. Het is een integraal onderdeel van het actiedoel voor mainstreaming van biodiversiteit**

In het huidige Nederlandse natuurbeleid is al sprake van een verbrede aanpak, waarbij veel wordt verwacht van de inzet en betrokkenheid van niet-staatelijke actoren, zoals bedrijven, consumenten en burgers (*whole of society*). Deze actoren zijn al in verschillende verbanden actief, zoals in steden, landschappen en productieketens (Kok et al. 2022). De beleidsinzet om samenwerking in deze arena's te stimuleren is veelal op vrijwilligheid gebaseerd, terwijl meer gericht en sturend beleid

nodig is om alle actoren aan te spreken, en om samen met de overheid de maatschappelijke potentie tot transformatieve verandering te mobiliseren en vorm te geven. Tegelijkertijd is uit de transitieliteratuur duidelijk dat overheidsbeleid zich ook moet richten op de afbraak van niet-duurzame praktijken en instrumenten (zoals ongewenste subsidies, zie actiedoel 18), om zo een gelijk speelveld voor actoren te creëren en tot effectief en coherent transitiebeleid te komen (Loorbach & Oxenaar 2018).

### ***De ambitie tot het verminderen van de voetafdruk vraagt mainstreaming van biodiversiteit in beleid voor meerdere economische sectoren (actiedoel 16)***

De voetafdruk geeft een beeld van milieudruk die ontstaat langs de hele keten van productie tot consumptie. Voor het realiseren van de ambitie om de Nederlandse voetafdruk van consumptie substantieel te verkleinen zijn transities nodig in alle domeinen van consumptie (zoals energie, voedsel, wonen, kleding en transport). In het GBF wordt expliciet verwezen naar de rol van de consument om het actiedoel te realiseren. Veranderingen in het gedrag van consumenten zijn zeker nodig, maar dat zal niet voldoende zijn om het doel te realiseren. Er moeten ook substantiële veranderingen in het gebruik en de verwerking van grondstoffen plaatsvinden. Directe betrokkenheid en actie van private actoren over de hele waardeketen bij dit doel is daarom nodig, zowel in binnen- als buitenland.

Voor dit actiedoel is dan ook een *whole of government*- en *whole of society*-aanpak nodig, omdat er op de verschillende domeinen van consumptie beleid wordt gevoerd door afzonderlijke departementen (zoals de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Economische Zaken en Klimaat; Binnenlandse Zaken; Buitenlandse Zaken en Financiën). Daarmee is *mainstreaming* van biodiversiteit in alle beleidslagen (actiedoel 14) ook voor het actiedoel over de voetafdruk essentieel. Dit vraagt van het Nederlandse beleid om een goed doordachte langtermijn-aanpak, om aan doelen voor verschillende domeinen en op de verschillende beleidslagen te kunnen voldoen.

### ***Om de Nederlandse voetafdruk te verlagen is inzet nodig van alle actoren langs productketens, niet alleen bij consumenten***

Er wordt in het Nederlandse beleid en ook in het GBF veel verwacht van consumenten. Maar vanwege grenzen aan de bereidheid van consumenten om een ander consumptiepatroon te accepteren zijn er ook substantiële veranderingen nodig bij het produceren en verwerken van grondstoffen om dit actiedoel te realiseren. Directe betrokkenheid en actie van private actoren over de hele waardeketen is daarom nodig, zowel in binnen- als buitenland. Het gaat daarbij om actoren en sectoren zoals de bouwsector, waarin veel materialen worden gebruikt; de energiesector, die veel grondstoffen gebruikt en verantwoordelijk is voor broeikasgasemissies; en de landbouw- en voedselsector, die veel land nodig heeft en emissies veroorzaakt. Verlagen van de milieudruk kan daarvoor alleen met een interdepartementale aanpak, met doelen en instrumenten voor verschillende sectoren, en met aandacht voor zowel binnenlandse als buitenlandse effecten.

Hieronder gaan we verder in op beleid voor biodiversiteit en de voetafdruk in aanpalende beleidsdossiers, namelijk beleid voor een duurzaam voedselsysteem en circulaire economie.

## Beleid voor de voetafdruk en een duurzaam voedselsysteem

### ***Om de mondiale voetafdruk van voedselconsumptie te verkleinen is het nodig dat duurzame consumptiekeuzes worden gemaakt, waarvoor consumenten gericht moeten worden benaderd***

De consumptie van voedsel maakt een belangrijk deel uit van de Nederlandse voetafdruk en de wereldwijde effecten daarvan op biodiversiteit. Er zijn in de voedselketen meerdere aangrijpingspunten om de effecten van voedselconsumptie op de leefomgeving te verkleinen, zoals veranderingen in het eetpatroon. Beleid voor sturing op de effecten van keuzes in voedselconsumptie en het beïnvloeden van keuze door de consument is in Nederland nog in ontwikkeling en weinig concreet.

Er is zeker bereidheid onder consumenten om hun consumptiepatroon te veranderen, maar deze bereidheid heeft zijn grenzen. Consumptieveranderingen, waaronder minder zuivel en vlees eten en gedeeld autobezit, zijn voor veel mensen een brug te ver, zelfs als ze niet duurder zijn. Consumenten blijken pas bereid te zijn om hun koopgedrag te wijzigen, als er een aantal barrières verdwijnen (Koch et al. 2024). Bij circulair gemaakte producten zijn prijs, gemak en verkrijgbaarheid belangrijke barrières. Beleid zou zich op korte termijn kunnen richten op gedrag waartoe een groot deel van de consumenten wel bereid is, en waar een groot veranderpotentieel is. Met het aanpakken van deze barrières kan er gericht beleid ontwikkeld voor doelgroepen waar de meeste winst te halen valt.

### ***Keurmerken hebben een belangrijke rol als informatiebron, maar effecten op biodiversiteit moeten daarin beter worden meegenomen***

Om de consument te laten kiezen voor producten die duurzamer zijn geproduceerd en een lagere milieudruk veroorzaken, wordt door voedselproducenten en retailers veel gebruik gemaakt van keurmerken en duurzaamheidslogo's die zichtbaar op producten staan afgebeeld. In de talrijke keurmerken wordt met meerdere duurzaamheidsaspecten rekening gehouden, maar elk keurmerk heeft een eigen focus en criteria. Biodiversiteit wordt heel verschillend meegenomen, en in bijvoorbeeld de criteria van het keurmerk voor biologische producten is biodiversiteit niet opgenomen en tot nu toe ontbreken concrete resultaten over bereikte effecten. Daardoor ontstaat gemakkelijk verwarring over wat een keurmerk nu precies voorstelt, wat het vertrouwen ondermijnt. Er zou daarom in de beoordelingen meer gekeken kunnen worden naar daadwerkelijk gerealiseerde resultaten.

## Beleid voor de voetafdruk en een circulaire economie

### ***Het Nederlandse beleid voor een circulaire economie kan bijdragen aan actiedoelen voor biodiversiteit. Om dit potentieel te benutten is specifiek gericht en flankerend beleid nodig***

De Nederlandse beleidsinzet voor een transitie naar een circulaire economie is gericht op zowel het radicaal verminderen, het efficiënter gebruiken van beschikbare grondstoffen, en het inzetten van hernieuwbare grondstoffen. Daarmee zou de vraag naar nieuwe eindige grondstoffen kleiner worden, kan de broeikasgasemissie en milieudruk in materiaalketens afnemen, en kan het landgebruik voor primaire grondstoffen worden beperkt. Deze veranderingen zijn in principe ook gunstig voor biodiversiteit.

Het huidige operationele nationale doel van het CE-beleid – namelijk halveren van de hoeveelheid gebruikte abiotische grondstoffen in 2030 – lijkt niet te worden bereikt met het huidige beleid. Met het begin 2023 gelanceerde Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE) wil het

kabinet de transitie naar een circulaire economie versnellen en opschalen. Daarin is expliciet de ambitie benoemd dat CE bijdraagt aan het herstel van biodiversiteit.

***De in te zetten CE-strategieën voor de gekozen productgroepen moeten verder doordacht om positieve effecten op biodiversiteit te realiseren***

In de aanpak van het NPCE zijn nu vier verschillende strategieën (“knoppen”) benoemd om tot een CE te komen. Dat zijn het verminderen van grondstofgebruik, substitutie van primaire door secundaire en hernieuwbare grondstoffen, levensduurverlenging van producten, en hoogwaardige verwerking van afval en reststromen. Deze vier strategieën worden ook wel de vier R-strategieën genoemd, met als nuancering dat recycling zowel hoogwaardig als laagwaardige verwerking van materialen kan betekenen.

Hoe deze meerledige aanpak van het NPCE voor een kleiner grondstofgebruik tot herstel van biodiversiteit kan leiden is nu nog niet voor de strategieën uitgewerkt of concreet gemaakt. De in te zetten strategieën voor de gekozen productgroepen moeten daarom beter doordacht worden op zowel de koppelkansen voor en afwentelingen op biodiversiteit. Substitutie van abiotische grondstoffen door biotische grondstoffen kan tot extra landgebruik leiden waardoor de druk op de biodiversiteit juist groter wordt. Omdat duurzaam geproduceerde biograndstoffen beperkt beschikbaar zijn, vergt de inzet ervan nadere keuzes. Op verzoek van het kabinet heeft de SER een afwegingskader geformuleerd, vanwege de rol van biograndstoffen voor duurzame energieproductie. Het duurzaamheidskader biograndstoffen is een voorbeeld van flankerend beleid waarmee mogelijk negatieve effecten van strategieën kunnen worden voorkomen of in ieder geval beperkt worden.

***Om positieve effecten van een circulair grondstofgebruik op biodiversiteit te realiseren is het van belang om in te zetten op internationale samenwerking***

Iets meer dan de helft van de broeikasgasvoetafdruk van Nederland, en meer dan 80% van de landvoetafdruk liggen in het buitenland. Om met Nederlands CE-beleid bij te dragen aan het afremmen van mondiaal verlies aan biodiversiteit zal daarom ook door andere landen een inspanning moeten worden geleverd aan de productiekant van grondstofketens. Het is namelijk nog de vraag hoe een verminderde vraag naar grondstoffen vanuit Nederland tot biodiversiteitswinst elders kan leiden, gezien dat de wereldwijde vraag naar grondstoffen nog altijd toeneemt en afzetmarkten zullen verschuiven bij verandering in vraag vanuit Nederland. Dit zal daarom samen met andere, zowel consumerende als producerende, landen in samenhang gedaan moeten worden.

## Beleid om verschillende groepen actoren te mobiliseren

**Het huidige Nederlandse beleid voor natuur in de stad heeft een focus op het realiseren van meer groen. Er is nog weinig aandacht voor de wijze waarop natuurinclusieve initiatieven in de praktijk tot stand komen en van waarde blijven**

Nederlandse steden staan voor een aantal grote opgaven, op het gebied van klimaatverandering, achteruitgang van biodiversiteit en het creëren van een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. Het realiseren van natuur en de baten daarvan in de stedelijke omgeving biedt mogelijkheden om via ruimtelijke ingrepen op meerdere van deze opgaven voortgang te boeken. Tegelijk is de ruimte in de stedelijke leefomgeving schaars.

Het PBL is gevraagd te onderzoeken in welke mate een nationale norm voor stedelijke natuur zou kunnen bijdragen aan diverse stedelijke opgaven. Een nationale norm voor groen die gebaseerd wordt op principes voor lokaal passende natuurinclusieve ontwikkelingen lijkt effectiever dan een kwantitatieve norm voor het areaal stadsnatuur. Natuurinclusieve stedelijke planning vraagt namelijk om aandacht voor de wijze waarop partijen samenwerken, en behoeft een extra inspanning om een inclusief en rechtvaardig proces te ondersteunen, beschermen en stimuleren. Een norm voor natuur in de stad zou moeten sturen op zowel de verschillende baten van natuur, als een eerlijke verdeling van de baten over betrokkenen. Het concretiseren van zo'n norm vraagt duidelijk een bredere maatschappelijke inzet voor biodiversiteitsherstel, en expliciete betrokkenheid van verschillende actoren (Veerkamp et al. 2023).

**Nederlandse bedrijven zijn op vrijwillige basis al actief met het analyseren van hun relatie met natuur. Om een grotere groep bedrijven te betrekken worden nu aanvullende stappen gezet om een aantal barrières te verwijderen**

Er bestaat al langere tijd beleid om de bewustwording bij Nederlandse bedrijven te stimuleren over hun effecten op natuur, onder andere via een aantal Green Deals. Met dit stimulerende beleid zijn worden ze aangespoord hun impacts en afhankelijkheden te analyseren, maatregelen te nemen, en hierover transparant te rapporteren aan het management en aan belanghebbenden. Dat is veelal op vrijwillige basis gebeurd in netwerkinitiatieven, waardoor het beleid met name actieve en proactieve bedrijven heeft bereikt (de *coalition-of-the-willing*).

Als uitwerking van de EU Directive over niet-financiële rapportage is er in Nederland in 2018 wetgeving van kracht geworden die grote bedrijven verplicht om publiekelijk te rapporteren over duurzaamheidsissues, inclusief de risico's op het vlak van biodiversiteit. De effecten van deze wetgeving waren beperkt, omdat de beursgenoteerde bedrijven die hiertoe verplicht werden grotendeels al actief waren met duurzaamheidsrapportages. Om een groter deel van de Nederlandse (multinationale) bedrijven te bereiken en de effectiviteit te vergroten zijn nu verdergaande stappen nodig. De EU-richtlijn voor rapportage is vernieuwd en aangescherpt, waardoor vanaf 2024 meer bedrijven aan de richtlijn zullen moeten voldoen. Hiervan zal een positieve werking uitgaan, die helpt bij het realiseren van actiedoel 15.

Het beperkte kennisniveau bij bedrijven en financiële instellingen over hun relatie met natuur is nog altijd een barrière voor rapportage en het formuleren verbeteringsacties. Ook financiële instellingen moeten aan de richtlijn voldoen, en de verwachting is dat er van hen een hefboomwerking uit zal gaan naar de individuele bedrijven in hun portfolio. Dit zou gunstig zijn voor de opschaling, ook naar kleinere bedrijven in hun waardeketen. Maar ook bij financiële instellingen is de

onbekendheid met biodiversiteit en methoden om impacts te analyseren een belangrijke belemmering voor dit actiedoel. Nieuwe methoden en data voor het analyseren van impacts en afhankelijkheden worden momenteel ontwikkeld, maar er is ondersteuning van kennisplatforms en bedrijvennetwerken nodig om de benodigde capaciteitsopbouw te versnellen. Ook is er een tekort aan data over de internationale productketens van grotere bedrijven.

### ***Transparantie en rapportage is een middel en geen doel op zich***

Het publiekelijk maken van duurzaamheidsrapportages is een instrument met een indirecte werking, waarbij het aan belanghebbenden is, zoals aandeelhouders en investeerders, om een bedrijf aan te spreken op het verbeteren van milieuprestaties. Daarvoor is het van belang om de vergelijkbaarheid van rapportages te verbeteren. Om zicht te krijgen op de uiteindelijke effecten van de regelgeving is het ook zaak om beter te onderzoeken of het rapporteren aan aandeelhouders en andere belanghebbenden (*shareholders and stakeholders*) heeft geleid tot concrete maatregelen waarmee positieve effecten op biodiversiteit worden gerealiseerd. Verdere methodeontwikkeling en standaardisatie zal de kwaliteit en vergelijkbaarheid van rapportages ten goede komen. Er wordt nu vanuit internationale kennisplatforms zoals SBTN en PBAF actief gewerkt aan het ontwikkelen van methoden en verspreiden van kennis.

## **Integratie van biodiversiteit in internationaal en buitenlandbeleid**

### ***Het GBF vraagt ook om integratie van biodiversiteit in internationaal en buitenlands beleid***

Naast het nationale natuurbeleid is het ook nodig om biodiversiteit beter te beleggen in het internationale Nederlandse beleid, en dan zowel bij het internationale beleid van de verschillende betrokken departementen, als in het beleid gericht op buitenlandse handel en ontwikkeling. De urgentie van wereldwijd biodiversiteitsverlies, de bijdrage daaraan door Nederlandse handel, en de mogelijke bijdragen van natuur aan welzijn vraagt om een coherente aanpak voor biodiversiteit in zowel het internationale beleid van de afzonderlijke departementen, als in het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

### ***De eerste stappen voor integratie in buitenlands beleid zijn gezet met opname van biodiversiteit als dwarsdoorsnijdend thema***

Het belangrijkste doel van Nederlands ontwikkelingsbeleid is het bestrijden van armoede en ongelijkheid. De aandacht voor het 'mainstreamen' van biodiversiteit in het BHOS-beleid komt mede voort vanuit het besef dat het welzijn van mensen direct afhankelijk is van natuur, ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Dat betekent dat voorkomen moet worden dat Nederlands nationaal en internationaal beleid tot mogelijk negatieve gevolgen voor de voedselproductie, toegang tot water, bossen en biodiversiteit en de economie in ontwikkelingslanden leidt.

Binnen het BHOS-beleid groeit de aandacht voor biodiversiteit. De uitwerking van mainstreaming in BHOS beleid en instrumentarium bevindt zich nu in een verkennende fase, waarin door DGIS eerste stappen worden gezet met inhoudelijke prioritering en het mobiliseren van interne capaciteit en samenwerkingspartners. Voor het in gang zetten van betekenisvolle mainstreaming van biodiversiteit en daarmee het halen van actiedoelen 19 en 20 is een investering nodig in kennis en capaciteit, zodat handelingsperspectief vertaald kan worden naar actie. Mainstreaming vraagt om een beleidsaanpak gericht op inspireren, leren en sturen, op basis van geleerde lessen uit de praktijk over wat werkt en niet werkt.

### ***In meerdere nota's over buitenlands beleid is biodiversiteit nu opgenomen***

Nederland zet in op de mainstreaming van biodiversiteit bij de beleidsprioriteiten water, voedselzekerheid en klimaat. Er zal concreet actie worden ondernomen op o.a. meer biodiversiteitsfinanciering, natuurlijke oplossingen in ontwikkelingsprojecten, inbedding van biodiversiteit binnen internationaal handelsbeleid, en het voorkomen van schade door Nederlandse buitenlandse investeringen. Zo is aan het BHOS-beleid nu ook toegevoegd dat Nederlandse productie, consumptie en handel in toenemende mate binnen planetaire grenzen moet plaats vinden. Wat dit betekent moet nog verder worden uitgewerkt.

### ***Het realiseren van de verschillende doelen vraagt om handvatten om financieringsstromen (anders) te sturen, en om invulling van de betekenis van natuur-positieve ontwikkeling in BHOS-projecten in samenwerking met lokale stakeholders***

In lijn met de 'whole of society'-aanpak, is samenwerking met private partijen belangrijk voor het mobiliseren van financiële middelen voor de implementatie van NBSAPs. Daarnaast is nauwe afstemming met partnerlanden nodig om effectief bij te dragen aan implementatie van actiedoelen elders, evenals een evaluatie op de resultaten van het huidige instrumentarium van het BHOS-beleid voor het realiseren van milieudoelen elders. Voor het identificeren en stoppen of hervormen van schadelijke financiële prikkels voor biodiversiteit, water en klimaat is een kritische reflectie vereist op de allocatie van de huidige BHOS-geldstromen. Ook is afstemming en aansluiting bij EU-beleid nodig, met name over ketenverantwoordelijkheid, en het beperken van milieueffecten die elders ontstaan door de productieketens en grondstoffentoevoer voor de Nederlandse economie.

## **Verbeteren van kennis ten behoeve van beleid en samenleving**

Het laatste actiedoel dat we hier bespreken, actiedoel 21, heeft als doel het ter beschikking stellen van de best beschikbare informatie voor beleid, uitvoerders en samenleving.

### ***Het systeem van monitoring van actiedoelen zal moeten worden verbeterd en uitgebreid, en dat biedt kansen voor meer consistentie in indicatoren voor verschillende beleidslagen***

Nederland rapporteert naar meerdere beleidslagen over de toestand van de natuur, en de voortgang met beleidsdoelen. Verbetering van monitoring van het natuurbeleid vraagt daarbij sowieso aandacht (PBL et al. 2024). De rapportages zijn daardoor niet coherent omdat doelen en indicatoren vanuit verschillende beleidskaders zijn ontwikkeld. Het opstellen van de NBSAP kan aangegrepen worden om meer consistentie aan te brengen in de monitoring en rapportage over indicatoren die nationaal worden gehanteerd en indicatoren die internationaal zijn overeengekomen.

Voor een aantal van de in de GBF voorgestelde *headline-indicatoren* zijn al gegevens beschikbaar voor Nederland vanuit een al lang bestaande natuurmonitoring, maar voor een aantal nieuwere actiedoelen ontbreken de gegevens nog. Ook zijn voor een deel van de actiedoelen nog geen (headline) indicatoren voorgesteld. Ontwikkeling van indicatoren en de monitoring is met name van belang om het CBD-mechanisme voor evaluatie en review (*ratcheting*) te voeden met informatie op basis waarvan tot aanscherping van het benodigde beleid kan worden besloten binnen de CBD.

### ***Ook monitoring van non-state actor initiatieven en resultaten is nodig, waarbij er een rol voor maatschappelijke partijen mogelijk is***

Naast de meer traditionele monitoring van soorten in de natuur door vrijwilligersnetwerken is er met het opnemen van de actiedoelen doelen over duurzaam gebruik van ecosystemen en

mainstreaming in sectoren ook informatie nodig uit andere bronnen. Het zou ook kunnen helpen om hierbij de bijdrage van maatschappelijke actoren aan de realisatie van natuurdoelen te laten zien. Daarvoor kan deels worden aangesloten bij lopende ontwikkelingen in economische sectoren rondom transparantie, en bijvoorbeeld de monitor van de Agenda Natuurinclusief (Eiselin et al. 2024). Het is wenselijk dat er in de monitoring van maatschappelijke initiatieven afstemming is met de nationale rapportage, om de kwaliteit en volledigheid te garanderen. Bij het opzetten van de monitoring is het ook belangrijk om een goed beeld te hebben van de transitieopgaves.

## Tot slot

### ***Om doelen van het GBF te realiseren moet natuur onderdeel worden van alle relevante beleidsterreinen op verschillende schaalniveaus en is verbreding en verdieping van het traditionele natuurbeschermingsbeleid noodzakelijk***

Het ontwikkelen van de NBSAP is een middel om de langetermijnstrategie voor de realisatie van de GBF actiedoelen op een consistente manier verder te ontwikkelen. Zoals er in klimaatbeleid gestreefd wordt naar 'Paris-alignment' van beleid om de klimaatdoelen van Parijs te halen, is het doel van een NBSAP om 'GBF-alignment' te realiseren in alle relevante beleidsterreinen. De CBD beveelt landen daartoe aan om de NBSAP een expliciete en formele plek te geven in hun nationale beleidsproces. Een NBSAP kan zo helpen om natuurbeleid te versterken en te verbreden en te verdiepen, om zo richting te geven aan de transitie naar een natuurinclusieve samenleving. Om natuur binnen en buiten beschermde gebieden te versterken en baten van natuur voor de samenleving duurzaam te benutten; om samenhang tot stand te brengen tussen inspanningen van rijksoverheid, provincies en gemeenten; om samenhangend interdepartementaal beleid te realiseren (van LNV, IenW, FIN, BZK, EZK, OCW); en om ruimte en richting te geven aan acties van maatschappelijke actoren ten behoeve van de transitie naar een natuurinclusieve samenleving (zoals met de Agenda Natuurinclusief 2.0). In het huidige Nederlandse natuurbeleid wordt de expliciete verbinding met de VN-doelen voor biodiversiteit tot op heden nog maar beperkt gelegd. In het toekomstig beleid, zowel in het natuurbeschermingsbeleid als beleid voor integratie van natuur binnen andere domeinen, kan deze verbinding wel gemaakt worden. Met het opstellen van een zowel ambitieuze, integrale als interdepartementale NBSAP met verantwoordelijkheden en middelen voor bovengenoemde ministeries, en ondertekend door alle betrokken ministers, kan daar verder invulling aan worden gegeven.



# VERDIEPING

# VERDIEPING

# 1 Inleiding

## 1.1 Ontstaan van het Kunming-Montreal raamwerk voor biodiversiteit

Landen, wereldwijd verenigd onder het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties (*Convention on Biological Diversity – CBD*), zijn in december 2022 nieuwe afspraken voor de bescherming en herstel van natuur overeengekomen. Deze afspraken zijn vastgelegd in het *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF)*<sup>1</sup> (tekstkader 1.1). Het GBF raamwerk voor de periode 2022-2030 bevat de doelen voor 2030 en 2050. Het is de opvolger van het in 2010 in Nagoya vastgestelde Strategisch Plan 2011-2020, met de daarin opgenomen 20 zogenoemde Aichi-doelen voor 2020. Wereldwijd zijn de Aichi-doelen overwegend niet gehaald. En ook in Nederland is de voortgang in de realisatie van de doelen van het natuur- en biodiversiteitsbeleid voor de periode 2010-2020 onvoldoende in relatie tot de ambities van de CBD-doelen (Sanders et al. 2020).

Het GBF vormt het huidige mondiale raamwerk van de VN voor biodiversiteit, en beoogt de noodzakelijke politieke en beleidsmatige reacties te genereren op de conclusies van het *Global Assessment Rapport over Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES, in 2019)*, de vijfde editie van de *Global Biodiversity Outlook (CBD, 2020)*, en vele andere wetenschappelijke analyses die laten zien dat, ondanks allerhande inspanningen, de biodiversiteit wereldwijd met een in de menselijke geschiedenis ongekende snelheid achteruit gaat. Het GBF zet daartoe een plan uiteen van acties om “een transformatie in onze maatschappelijke omgang met de natuur tot stand te brengen”.

Het GBF is goedgekeurd via een beslissing genomen door de 196 landen verenigd in de CBD, tijdens de *15<sup>e</sup> Conference of the Parties (COP)*. Naast het GBF zijn er tijdens COP-15 een aantal besluiten genomen die van belang zijn voor de implementatie van het GBF. Dit betreft besluiten over: het monitoring raamwerk; planning, monitoring, rapportage en review; mobilisatie van financiële middelen; het lange termijn strategisch raamwerk voor capaciteitsopbouw voor implementatie; en digitale informatie over genetische hulpbronnen<sup>2</sup> (tekstkader 1.1).

### **Tekstkader 1.1**

#### **Besluiten van CBD over Kunming Montreal raamwerk**

1 CBD/COP/15/L25 het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework

2 CBD/COP/15/L26 - Monitoring framework for the Kunming-Montreal global biodiversity framework

CBD/COP/15/L27 - Mechanisms for planning, monitoring, reporting and review

CBD/COP/15/L28 - Capacity-building and development and technical and scientific cooperation

CBD/COP/15/L29 - Resource mobilization

CBD/COP/15/L30 - Digital sequence information on genetic resources

Momenteel worden een aantal andere beslissingen waarover tijdens COP-15 geen overeenstemming kon worden bereikt nog verder uitonderhandeld, zoals over mainstreaming (de integratie van biodiversiteit in relevante beleidsterreinen en economische sectoren) en de koppeling van natuurbeleid met klimaatbeleid.

De doelen in het GBF hebben geen wettelijk bindende status, anders dan dat verdragspartijen zich committeren aan het uitvoeren van de besluiten die genomen worden binnen de CBD. Het GBF hoeft daarom ook niet door het Nederlandse parlement geratificeerd te worden. De Nederlandse overheid is onder de CBD verplicht een Nationaal Biodiversiteit Strategie en Actie Plan (NBSAP) uit te werken. Daarin moet de Nederland aangeven hoe het zal bijdragen aan de realisatie van het GBF en de daarin opgenomen doelen, en hoe Nederland de mondiale doelen vertaalt in nationale doelen en acties. De implementatie van de Europese Biodiversiteitsstrategie 2020-2030 en de EU Natuur Herstelverordening kunnen daar logischerwijs een onderdeel van zijn. In de kabinetsbrief over COP-15 en het GBF (Min LNV 2023) heeft de regering aangegeven dat Nederland een belangrijke bijdrage wil realiseren aan de realisatie van de afgesproken doelen. De CBD verplicht landen naast het opstellen van de NBSAP ook tot een rapportage over de voortgang van het beleid aan de CBD. In de bij het GBF behorend besluiten is vastgelegd dat dit in 2026 en 2029 moet gebeuren. Deze rapportages vormen de basis voor een analyse van de mondiale voortgang, de review daarvan door landen en mogelijk een vergroting van inspanningen indien de overeengekomen doelen niet gehaald worden.

## 1.2 Doel van dit rapport en gehanteerd analysekader

Het doel van deze notitie is agenderend van aard en beoogt beleidsmakers en maatschappelijke actoren te laten zien wat deze afspraken voor Nederland betekenen. Deze notitie geeft daartoe om te beginnen een samenvatting van het GBF en de daarin opgenomen doelen, en van een aantal belangrijke besluiten die tijdens COP-15 zijn genomen die verder uitvoering moeten geven aan de implementatie van het GBF. Vervolgens wordt een eerste analyse gegeven van wat het GBF betekent voor het nationale en internationale natuurbeleid van Nederland in de komende jaren. De notitie redeneert primair vanuit de doelen van het GBF en geeft geen systematische vergelijking van het GBF en de Europese Biodiversiteit strategie (EBS); zie voor een eerste vergelijking tussen EBS en GBF de publicatie van IEEP (2023). Waar relevant wordt naar het Europese beleid verwezen.

In dit rapport maken we in de analyse van de GBF actiedoelen onderscheid naar drie typen Nederlands beleid; (1) beleid dat al in uitvoering is, (2) voorgenomen beleid dat nog in geconcretiseerd en/of gefinancierd moet worden en (3) mogelijk nieuw beleid. Het huidige bestaande Nederlandse natuurbeleid dat geïnstrumenteerd en gebudgetteerd is, wordt 'huidig' of 'staand beleid' genoemd (bijvoorbeeld beschermde gebieden onder Natura 2000 of het Natuur Netwerk Nederland). Historische resultaten van het staand beleid worden zoveel mogelijk vastgesteld op basis van daadwerkelijke metingen. De toekomstige effecten van nieuw beleid zijn vaak gebaseerd op modelmatige analyses of expert-oordelen.

Huidig of staand beleid onderscheiden we van voorgenomen beleid dat al grotendeels bedacht is, maar waarover bijvoorbeeld nog finale politieke besluitvorming plaats moet vinden of het budget nog niet is vastgesteld (bijvoorbeeld het Nationaal Programma Landelijk Gebied). Inschatting van

verwachte effecten is vaak niet goed mogelijk omdat concretisering ontbreekt. Daarnaast onderscheiden we nieuw beleid, waarvoor bijvoorbeeld alleen nog maar ideeën zijn of inhoudelijke concepten en eventueel beleid nog grotendeels moet worden ontwikkeld (zoals de bijdrage van natuurlijk kapitaal aan brede welvaart in Nederland of beleid voor de basiskwaliteit natuur in niet-beschermde gebieden).

We komen zo tot conclusies over GBF-actiedoelen die naar verwachting met betere implementatie en versterking van staand beleid gerealiseerd kunnen worden, actiedoelen die meegenomen kunnen worden in nu lopende beleidsontwikkelingen (voorgenomen beleid), en actiedoelen die beleid vragen op terreinen waar momenteel nog niet of nauwelijks aandacht is voor biodiversiteit, zoals mainstreaming van biodiversiteit (actiedoel 14). Dit laatste betekent onder andere het betrekken van beleidsdomeinen waar natuur en biodiversiteit tot nog toe niet expliciet wordt meegenomen, maar waar direct of indirect wel sprake is van impact op natuur en biodiversiteit en daarom vraagt om mainstreaming van biodiversiteit.

Met 'nationaal beleid' wordt Nederlands beleid gericht op doelen binnen Nederland bedoeld, en met 'buitenlands beleid' wordt Nederlands beleid gericht op doelen in het buitenland bedoeld (bijvoorbeeld beleid van Min LNV voor de import van landbouwgewassen voor het Nederlandse voedselsysteem, of het beleid van het Ministerie voor Buitenlandse Zaken voor hulp en handel). 'Internationaal beleid' refereert naar mondiaal en multilateraal beleid zoals bijvoorbeeld het VN Verdrag voor Biodiversiteit. Verder is 'Europees beleid' het natuurbeleid dat afkomstig is van de EU in het kader van onder andere de Green Deal en de Europese Biodiversiteit Strategie (EBS).

Dit rapport beoogt ook om de betekenis van doelen en beleid die binnen de CBD zijn afgesproken (in het GBF) naar nationaal en subnationaal niveau door te vertalen, om beleidsontwikkeling en implementatie van beleid door overheid, provincies, steden, maatschappelijke actoren zoals bedrijven en financiële instellingen te informeren.

#### **Disclaimer**

De notitie beperkt zich tot onderwerpen die bij het werkveld van het PBL en haar belangrijkste kennispartners passen. Niet ieder actiedoel wordt daarbij uitputtend behandeld, en ook behandelt dit rapport niet alle actiedoelen uit het GBF. Zo wordt niet ingegaan op actiedoel 5 over handel; actiedoel 6 over het tegengaan van invasieve soorten; actiedoel 9 over duurzaam gebruik van wilde soorten; actiedoel 13 over het eerlijk verdelen van opbrengsten uit genetisch bronnen; actiedoel 17 over het nemen van maatregelen voor bio-beveiliging; actiedoel 18 over schadelijke subsidies; en actiedoelen 22 en 23 over gender-responsieve vertegenwoordiging en gendergelijkheid in de implementatie van het GBF (zie Bijlage 2). Voor actiedoel 18 is een nieuw onderzoekstraject opgestart waar ook PBL bij betrokken is. We willen benadrukken dat we niets afdoen aan het belang van de doelen die we niet behandelen.

## 2 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework

### 2.1 Het GBF in het kort

Het GBF heeft als **doel** om biodiversiteitsverlies te stoppen en natuurherstel te bewerkstelligen door het stimuleren van transformatieve acties door nationale overheden, provincies, regio's en gemeentes, in samenwerking met maatschappelijke partijen (CBD 2022a). Om dat te realiseren moeten de noodzakelijke financiële middelen beschikbaar komen, en moet capaciteitsopbouw voor nationale implementatie en internationale samenwerking binnen en buiten de VN ondersteund worden. Het GBF beoogt verder om de monitoring en evaluatie van voortgang op de gestelde doelen te faciliteren. Hiertoe zijn aanvullende besluiten genomen tijdens COP-15, die in het tweede deel van dit hoofdstuk besproken zullen worden.

De **missie voor 2030** van het GBF, als stap richting de realisatie van 2050 visie is:

*“To take urgent action to **halt and reverse biodiversity loss to put nature on a path to recovery** for the **benefit of people and planet** by conserving and sustainably using biodiversity, and ensuring the fair and equitable sharing of benefits from the use of genetic resources, while providing the necessary means of implementation”.*

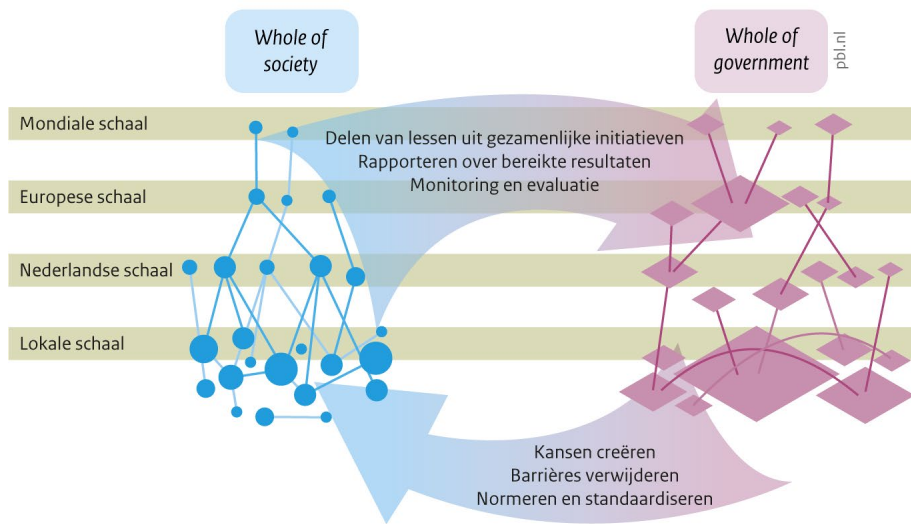
De focus op het herstel van natuur, naast de bescherming van natuur, betekent een belangrijke verschuiving ten opzichte van eerdere doelen van de CBD waarbij de focus lag op het stoppen van het verlies van biodiversiteit. Het GBF laat de **2050 visie** van de CBD **om in 2050 in harmonie met de natuur te leven** onveranderd:

*“By 2050, biodiversity is valued, conserved, restored and wisely used, maintaining ecosystem services, sustaining a healthy planet and delivering benefits essential for all people.”*

Het GBF is gebaseerd op een ‘theory of change’ die ervan uitgaat dat urgente actie voor biodiversiteit nodig is om op mondiaal, regionaal en nationaal niveau duurzame ontwikkeling te realiseren. Zo kunnen de onderliggende factoren (directe en indirecte oorzaken) die biodiversiteitsverlies veroorzaken aangepakt worden en kunnen alle ecosystemen wereldwijd zich herstellen. Het GBF benoemt een 18-tal principes die bij de implementatie van het raamwerk van belang zijn, waaronder het garanderen van de rechten van inheemse bevolkingen en lokale gemeenschappen, erkenning van de verschillende waarden die natuur heeft, inclusief de rechten die aan natuur worden toegekend, bewerkstelligen van gender en intergenerationele rechtvaardigheid en de noodzaak van een overheids-brede inzet voor natuur (*whole-of-government*) en betrokkenheid van maatschappelijke actoren (*whole-of-society*). Voor de uitwerking van het Nederlandse NBSAP betekent de ‘*whole-of-government*’ benadering de integratie (mainstreaming) van biodiversiteit in interdepartementaal beleid: dus naast het ‘traditionele’ natuurbeleid, de integratie van natuur in de beleidsagenda's voor landbouw en voedsel, klimaat, circulaire economie, stedelijke planning, financiën en internationale samenwerking en handel.

**Figuur 1**

**Samenhang tussen Whole of society en Whole of government-benadering in Global Biodiversity Framework**



Bron: PBL

Om de Kunming-Montreal doelen te kunnen realiseren zijn er een aantal ondersteunende principes opgenomen in het GBF raamwerk, zoals de Whole-of-Society and Whole-of-Government benaderingen. Door deze principes te volgen wordt een groot aantal partijen in de samenleving betrokken bij het realiseren van de doelen. Dat gaat zowel om beleidsorganen op verschillende schalen, als om niet-statelijke maatschappelijke actoren uit verschillende domeinen. In een continue interactie van top-down beleid, bottom-up initiatieven, en mechanismen voor monitoring en review wordt ruimte geschapen voor innovaties, wordt praktijkervaring opgedaan en worden belemmeringen opgeruimd. Tot slot vindt er terugkoppeling naar het mondiale niveau plaats met lessen uit de praktijk als input voor een volgende fase in het beleid.

De 'whole-of-society'-benadering erkent de belangrijke bijdrage die maatschappelijke actoren reeds leveren aan de bescherming van biodiversiteit en wijst op de noodzaak van een sterke betrokkenheid bij de vormgeving van beleid en de noodzaak van beleid dat helpt om de inzet en impact van maatschappelijke partijen te versterken (figuur 1).

## 2.2 Doelen van het GBF

Om de 2050 Visie te realiseren formuleert het GBF **vier hoofddoelen** voor 2050 voor de bescherming en herstel van biodiversiteit (ecosystemen, soorten, genetisch), het duurzaam gebruik en de bijdragen van ecosysteemdiensten voor mensen, de eerlijke verdeling van de opbrengsten van genetische hulpbronnen en voldoende middelen voor implementatie (zie Bijlage 1 voor de letterlijke tekst van deze hoofddoelen).

Om de hoofddoelen in 2050 te realiseren zijn in het GBF **23 actiedoelen** voor 2030 afgesproken, de **Kunming-Montreal targets** (als opvolger van de 20 Aichi targets in het Strategisch Plan 2010-2020). Op elk van deze actiedoelen moeten landen meteen in actie komen en deze actiedoelen moeten in 2030 gerealiseerd zijn. Het betreft mondiale doelstellingen, dat betekent dat landen dus hun eigen bijdrage aan de realisatie van deze doelen kunnen bepalen. Het is daarbij niet de bedoeling dat landen zich slechts op een beperkt aantal doelen richten; Nederland moet zich op alle 23 doelen richten. Er zal tussentijds worden gezien of de ambities en voortgang in implementatie van alle landen samen voldoende zijn om de mondiale doelen te halen. Als dat niet het geval is, zullen

landen op de betreffende doelen hogere ambities moeten stellen en hun inspanningen vergroten.

De eerste 8 actie-doelen gaan over het **terugdringen van bedreigingen voor biodiversiteit**, actie-doelen 9-13 gaan **over bijdragen van natuur voor mensen, duurzaam gebruik van biodiversiteit en de eerlijke verdeling** daarvan en actie-doelen 14-23 gaan over **instrumenten en oplossingen voor implementatie en mainstreaming** (integratie van natuur in andere beleidsterreinen; zie Bijlage 2 voor de letterlijke tekst van de actiedoelen).

Tot slot gaat het GBF kort in op de **mechanismen voor implementatie**. Het signaleert dat die implementatie afhankelijk is van het beschikbaar komen van voldoende financiële middelen, verdere capaciteitsopbouw en technologie- en kennisoverdracht, en communicatie en educatie. De doelen voor resource-mobilisatie laten zien dat gestreefd wordt naar een aanzienlijke toename van financiële middelen voor biodiversiteit. Succesvolle implementatie is verder afhankelijk van de **verantwoordelijkheid** die Partijen nemen voor de uitvoering van het GBF en **transparantie** over hun inzet. Dit wordt ondersteund door een **cyclisch systeem van planning, monitoring, rapportage en review**. Dit laatste betekent, hoewel nog steeds relatief vrijblijvend, een verbetering ten opzichte van de reeds bestaande review-mechanismen in de CBD.

#### **GBF-hoofddoelen voor 2050**

Doel A: beschermen van ecosystemen met als doel om het totale oppervlakte natuurlijke ecosystemen te vergroten, het risico van uitsterven in 2050 10 keer zo klein te maken, en het uitsterven van bedreigde soorten stoppen;

Doel B: biodiversiteit en ecosysteemdiensten op duurzame wijze gebruiken, waarderen van ecosystemfuncties en diensten ten behoeve van huidige en toekomstige generaties, en zorgdragen voor herstel daar waar ze achteruitgaan;

Doel C: eerlijk verdelen van de monetaire en niet-monetaire voordelen voortkomend uit het gebruik van genetische bronnen of informatie daarover (Digital Sequence Information), waaronder met inheemse volken en lokale gemeenschappen, en het aanzienlijk uitbreiden van de benutting en baten in 2050;

Doel D: Adequate middelen voor de implementatie van het GBF, zoals financiën, capaciteitsopbouw en toegang tot technische middelen, zijn beschikbaar en toegankelijk voor alle Partijen, met name voor ontwikkelende landen, het geleidelijk dichten van het financieringstekort voor biodiversiteit van 700 miljard dollar per jaar en het in overeenstemming brengen van publieke en private financieringsstromen met het GBF.

(Voor de officiële tekst, zie Bijlage 1)

Met het GBF heeft Nederland zich gecommitteerd aan de implementatie van de actiedoelen in het Nederlands natuurbeleid en waar relevant in andere beleidsterreinen, op nationaal en provinciaal niveau en in de stedelijke omgeving. Daarnaast geven de actiedoelen richting aan handelen van bedrijven, financiële sector, consumenten en economische activiteiten.

In deze paragraaf geven we een overzicht van de hoofdoelen en actiedoelen van het GBF. We hebben ze hier omwille van bondigheid samengevat. We realiseren ons dat hiermee onderdelen van de doelen verloren gaan. Voor de volledige tekst verwijzen we de lezer daarom met nadruk naar de Nederlandse vertaling (zie Bijlage 1 en Bijlage 2) of de oorspronkelijk Engelse teksten met verdere uitleg op de CBD-website (<https://www.cbd.int/gbf/targets/>).

De **vier hoofddoelen voor 2050** staan in Box 1 (volledige tekst in de Bijlage 1).

De **Actie-doelen voor 2030** zijn onderverdeeld in drie categorieën. Nederland zal in haar Nationale Biodiversiteitsstrategie en Actie Plan moeten aangeven welke bijdrage het zal leveren aan de realisatie van deze doelen en hoe dit gerealiseerd zal worden via een passende beleidsaanpak, instrumentering en financiering.

**Actiedoelen 1-8** richten zich op het **behoud en herstel van natuur, en het terugdringen van de directe bedreigingen van biodiversiteit** door een combinatie van ruimte maken voor natuur, effectiever beheer, natuurherstel en aanpakken van directe druk factoren (zie hoofdstuk 3.1, en Bijlage 2). Dit betreft doelen met betrekking tot ruimtelijke ordening die rekening houdt met biodiversiteit, bescherming van 30% van natuur, en daarnaast herstel van tenminste 30% van gedegradeerde ecosystemen (zowel op land, in binnenwateren, aan de kust als en in de zee). Ook zijn er actiedoelen voor het voorkomen en terugdringen van risico's op uitsterven van soorten, het duurzaam gebruik van wilde soorten en voorkomen van de risico's van invasieve soorten, alsmede het verminderen van zee- en landgebruiksverandering, vervuiling en klimaatverandering. De belangrijkste directe drukfactoren, zoals benoemd door IPBES (2019) worden hiermee geadresseerd.

**Actiedoelen 9-13** gaan over het zorgdragen voor de **bijdragen van natuur voor mensen, door duurzaam gebruik van biodiversiteit en de eerlijke verdeling daarvan** (zie hoofdstuk 3.2, en Bijlage 2). Deze doelen richten zich meer op de voordelen die we als mensen van natuur ondervinden (*benefits of nature, ecosystem services*), en de rol van die natuur in productielandschappen en in de stedelijke omgeving kan spelen om bij te dragen aan het oplossen van problemen in de leefomgeving (*nature based solutions*). Deze doelen richten zich op duurzaam beheer van wilde soorten en ecosystemen, en het onder duurzaam beheer brengen van landbouw, bosbouw en visserij door een aanzienlijke toename van natuurinclusief (gebruik van biodiversiteit) beheer in deze sectoren; de versterking van ecosysteemdiensten voor de regulering van water, klimaat en bescherming tegen natuur gerelateerde risico's; en het versterken van groen en blauw in de stad.

Een apart actiedoel is opgenomen over de eerlijke verdeling van de opbrengsten van genetische hulpbronnen. Dit actiedoel is een thema op zichzelf, maar wordt in deze notitie verder niet meegenomen.

**Actiedoelen 14-23** gaan over **instrumenten en oplossingen voor implementatie en mainstreaming** (zie hoofdstuk 3.3, en Bijlage 2). Het gaat hierbij om het verbreden van natuurbeleid en integratie van natuur in alle relevante onderdelen en beleidslagen van de overheid, op alle schaalniveaus waaronder specifiek ook steden (*whole of government*). Belangrijk daarbij zijn de doelen die zich richten op het versterken van de inclusiviteit en rechtvaardigheid van besluitvorming,



met doelen gericht op inheemse volken en lokale gemeenschappen, vrouwenrechten en jongeren en intergenerationale gelijkheid. Daarnaast zijn er doelen die gaan over het verder verhogen en mobiliseren van financiering voor biodiversiteit en het terugdringen van natuur-schadelijke financiële prikkels, inclusief subsidies. Ook zijn er een aantal doelen die specifiek niet-statelijke partijen aanspreken om biodiversiteit mee te nemen in hun besluitvorming (*whole of society*), te weten bedrijven, financiële instellingen en consumenten. Er wordt ook gewezen op het terugdringen van de voetafdruk, en het vermijden van overconsumptie. De verwijzing hierbij naar ‘*planetary boundaries*’ is uit de finale tekst verdwenen, maar er wordt wel genoemd dat dit zodanig moet gebeuren “*in order for all people to live well in harmony with Mother Earth*”. Dit vormt een voorbeeld van hoe verschillende wereldbeelden op natuur (IPBES, 2022) doorwerken in de formulering van het GBF.

## 2.3 Gerelateerde besluiten

Er zijn naast de goedkeuring van het GBF tijdens COP-15 een vijftal direct gerelateerde besluiten genomen die verder vorm zullen gaan geven aan de implementatie van het GBF.

### **Monitoring raamwerk voor het GBF**

In het monitoring raamwerk zijn de indicatoren vastgesteld voor de monitoring van voortgang in implementatie van het GBF (CBD, 2022b). Het raamwerk kent drie typen indicatoren:

- a. ‘*Headline*’ indicatoren: een minimum set van verplichte gemeenschappelijke indicatoren die door alle landen gerapporteerd moeten worden, waarmee de voortgang in implementatie wordt gemonitord. Als landen deze indicatoren zelf niet meten kunnen ze grotendeels worden afgeleid uit al bestaande mondiale monitoringsystemen.
- b. ‘*Component*’ indicatoren: dit zijn optionele indicatoren die samen met de headline indicatoren gerapporteerd kunnen worden, en betrekking hebben op een onderdeel van het betreffende doel.
- c. ‘*Complementary*’ indicatoren: dit zijn optionele indicatoren voor thematische of verdiepende analyses van specifieke doelen. Deze kunnen specifiek voor een land of regio zijn.

Nederland moet in de nationale voortgangsrapportage voor de CBD in ieder geval rapporteren over de headline indicatoren, eventueel aangevuld met component of complementaire indicatoren. Het staat landen vrij om hun nationale rapportage verder aan te vullen met additionele nationale and sub-nationale indicatoren. Momenteel ontbreken er nog headline-indicatoren voor 1 hoofddoel en 11 actiedoelen. Voor deze nog ontbrekende indicatoren is een ad hoc expert groep ingesteld die voor COP-16 (2024) met voorstellen hiervoor komt.

### **Mechanisme voor planning, monitoring, rapportage en review**

Tijdens COP-15 is besloten tot een ‘multidimensionale’ aanpak voor planning, monitoring, rapportage en review. Tot op heden ontbrak een dergelijk verantwoordings- en verbeterproces binnen de CBD. De aanpak bestaat uit een aantal elementen:

- a. Landen zijn op basis van het Biodiversiteitsverdrag zelf verplicht een NBSAP te maken, een Nationale Biodiversiteit Strategie en Actieplan. Landen moeten nu een nieuwe NBSAP opstellen of hun bestaande NBSAP actualiseren om die in overeenstemming te brengen met het GBF. Per actiedoel moeten ze aangeven wat hun bijdrage aan de realisatie hiervan zal zijn. De Nederlandse regering heeft aangekondigd in 2023 een NBSAP te zullen opstellen (Min LNV 2023). De CBD beveelt landen aan de NBSAP een formele plek te geven in hun nationale beleidsproces.
- b. De tweede CBD-verplichting voor landen betreft een Nationale Rapportage over voortgang in implementatie. Landen moeten in 2026 en 2029 in ieder geval rapporteren over hun bijdrage aan de realisatie van de GBF-doelen m.b.v. de headline-indicatoren.

- c. Mondiale analyse van NBSAPs om bijdragen aan de realisatie van de doelen in het GBF te kunnen vaststellen. Hierbij gaat het om een analyse van ambities: worden met de ambities zoals vastgelegd in NBSAPs mogelijkwerwijs de doelen van het GBF gerealiseerd? En welke bijdrage valt te verwachten van de commitments van niet-statelijke actoren, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de CBD Actie-agenda? Dit vraagt ook van maatschappelijke actoren dat ze over hun inspanningen voor biodiversiteit gaan rapporteren (zie actiedoel 15).
- d. Mondiale evaluatie van de collectieve voortgang in de implementatie van het GBF, inclusief de middelen voor implementatie, gebaseerd op Nationale Rapportages en andere bronnen. Hierbij gaat het om een analyse van de implementatie; wordt gerealiseerd wat landen in hun NBSAPs beloofd hebben en wat is de bijdrage van niet-statelijke actoren aan de realisatie van de doelen.

De vraag is nog wat er binnen de CBD met de resultaten van deze evaluaties gebeurt. Een verplichting tot aangaan van additionele inspanningen indien doelen niet gerealiseerd lijken te worden zoals de UNFCCC Paris Agreement die kent (het zogenaamde 'ratcheting' mechanisme), ontbreekt binnen de huidige afspraken. Landen wordt wel gevraagd de resultaten van deze evaluaties te gebruiken bij toekomstige herzieningen van hun NBSAP 'with a view to improve actions and efforts'. Toekomstige COPs zullen met aanvullende aanbevelingen voor landen komen 'with a view to achieving the goals and targets of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework'.

### **Capaciteitsopbouw en -ontwikkeling, en uitwisseling van kennis**

Met dit besluit is een lange-termijn strategie vastgesteld voor capaciteitsopbouw en technische en wetenschappelijke samenwerking om landen te ondersteunen de doelen van het GBF te realiseren, met een nadruk op minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten. Voor Nederland biedt dit besluit richting voor internationale samenwerking op het gebied van capaciteitsopbouw voor biodiversiteit. Voor kennisuitwisseling wordt het *Clearing House Mechanism* gebruikt (<https://chm.cbd.int/>).

### **Beschikbaar maken financiële middelen**

Om het internationale financieringstekort voor biodiversiteit geschat op 700 miljard dollar te dichten is een resource mobilisation strategie ontwikkeld die moet zorgen voor opschaling en afstemming van alle financiële stromen ten behoeve van natuurherstel, en afbouwen van perverse subsidies. De strategie maakt onderscheid tussen internationale en nationale investeringen in biodiversiteit, en tussen publiek en private middelen. Landen wordt gevraagd in aanvulling op hun NBSAP ook met een financieringsplan te komen. Voor Nederland biedt dit besluit richting voor internationale samenwerking op het gebied van de financiering van biodiversiteit, onder andere via ODA en voor de financiële sector. Onder de Global Environment Facility (GEF), het financiële mechanisme van de VN voor de implementatie van internationale milieuverdragen, is een nieuw biodiversiteitsfonds opgezet.

### **Digital sequence information over genetische bronnen**

Hierover is besloten om een multilateraal mechanisme op te zetten voor het delen van de opbrengsten van digitale informatie over genetische hulpbronnen, als aanvulling op het mechanisme voor eerlijke verdeling van baten (*access and benefit sharing*) dat reeds bestaat binnen de CBD.

### 3 Betekenis GBF voor het Nederlandse beleid

In dit hoofdstuk analyseren we de betekenis van het GBF voor het Nederlandse natuurbeleid, de relevantie van de actiedoelen voor aanpalende beleidsterreinen, en de gevolgen van actiedoelen voor de betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij natuur en natuurbeleid. Dat doen we door op een rij te zetten wat er momenteel al aan beleid in Nederland wordt gevoerd dat relevant is voor de actiedoelen, wat dat aan resultaten heeft opgeleverd, wat recente ontwikkelingen zouden kunnen betekenen, en wat er eventueel nog aan nieuw beleid zou moeten worden ontwikkeld. Daarbij constateren we of er vanuit de EU-biodiversiteitstrategie extra impulsen te verwachten zijn voor het Nederlandse natuurbeleid, en of Nederland daarmee kan voldoen aan de GBF-doelen. Ook wordt gesignaleerd of er verschillen in uitleg en interpretatie zijn tussen de doelen op verschillende beleidslagen (CBD, EU en NL).

Het belangrijkste doel van dit hoofdstuk is het aangeven van mogelijkheden om aan de GBF actiedoelen te voldoen. Het gaat hier om een duiding op hoofdlijnen, dit rapport is niet bedoeld om diepgaand op elk beleidsveld in te gaan. Over het halen van de doelen van het Nederlands natuurbeleid zijn meer specifieke en uitgebreidere studies beschikbaar, zoals bijvoorbeeld de quick-scan over gevolgen voor Nederland van de beschermingsdoelen van de EU (Bredenoord et al. 2022), lessen uit 10 jaar Natuurpact (PBL & WUR 2023), de ex-ante evaluatie van het NPLG (Boezeman et al. 2024), de analyse over stikstof en natuur (van Zeijts et al. 2024), de beleidsbrief over Natuur in en om de stad (Veerkamp et al. 2022), en de studie over integratie van biodiversiteit in het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Minderhout 2024). Daarnaast is veel relevant materiaal te vinden in de balansen en achtergronden daarbij van PBL en kennispartners, zoals de publicatie “Nederlands natuurbeleid in internationale context” (Sanders et al. 2020), de Balans voor de Leefomgeving (PBL 2023), en de rapportage voor de CBD (Sanders et al. 2019).

Veel van de actiedoelen hebben een koppeling met wat er vanuit de EU aan natuurbeleid wordt gevoerd, en daar zal dan ook regelmatig naar verwezen worden (tekstkader 3.1). Over de afstemming van EU doelen met Nederlands beleid zijn aparte publicatie beschikbaar, zoals die van WUR en PBL (Sanders et al. 2020), de analyse van het IBO (2023), en van IEEP (2023).

#### ***Onderscheid in verschillende vormen en lagen van beleid***

Er wordt hier in de teksten vaak over verschillende vormen en lagen van beleid gesproken. Om deze helder te onderscheiden hanteren we de volgende terminologie. Er wordt regelmatig verwezen naar het huidige Nederlandse natuurbeleid dat geïnstrumenteerd en gefinancierd is, en dat wordt hier in het vervolg met ‘ huidig’ of staand beleid’ aangegeven. Daarnaast spreken we over ‘voorgenomen’ beleid, wanneer instrumentatie en/of financiering nog niet geconcretiseerd is. Met ‘nationaal beleid’ wordt Nederlands beleid gericht op doelen binnen Nederland bedoeld, en met ‘internationaal beleid’ wordt Nederlands beleid gericht op doelen in het buitenland bedoeld (bijvoorbeeld beleid van Min LNV voor de buitenlandse effecten van het Nederlandse voedselsysteem). Daarnaast is er ook nog beleid vanuit het Ministerie voor Buitenlandse Zaken gericht op ontwikkelingsdoelen elders, wat we in het vervolg met ‘buitenlands beleid’ zullen duiden.

### Tekstkader 3.1

#### Relatie van Europees beleid met de doelen van de CBD

De EU is sinds 1994 ook zelf partij bij de CBD. De Europese Unie heeft de EBS aangemerkt als invulling van de verplichting om als EU een NBSAP op te stellen (IEEP 2023a). Met het opstellen van een Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS) beoogt de EU bij te dragen aan de naleving van de mondiale afspraken, en wil de EU een actieve rol spelen op internationaal niveau. Dat geldt met name voor het beschermen van natuur en biodiversiteit, waarvoor doelen zijn vastgelegd in multilaterale verdragen. Dat gaat om het VN Biodiversiteitsverdrag (CBD 1992) en de CITES Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten. Daarnaast spreekt de EU via de EBS strategie de lidstaten aan om natuurbeleid in lijn te brengen met de CBD doelen. In de EBS heeft de EU algemene doelen voor Europa uitgewerkt in concrete doelen voor lidstaten over, onder andere, percentages te herstellen habitats en verbeteren soorten en habitats, te herstellen veenweide gebieden, te reduceren stikstofemissies, en het afbouwen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

In oktober 2022 nam de Europese Raad conclusies aan die dienen als inbreng voor de onderhandelingspositie van de EU tijdens de 15<sup>e</sup> VN Biodiversiteitsconferentie (COP15) in Montreal. De raad pleitte in zijn conclusies voor het aannemen van een ambitieus, veelomvattend en transformatief mondiaal biodiversiteitskader voor de periode na 2020 met lange-termijndoelstellingen voor 2050, tussentijdse resultaten voor 2030, en actiegerichte doelstellingen voor 2030, die doeltreffend en gelijktijdig de directe en indirecte oorzaken van biodiversiteitsverlies kunnen aanpakken.

Voor de uitwerking van de CBD actiedoelen voor de EU ligt er een belangrijke nadruk op het beleid voor het realiseren van de Europese Vogel en Habitatrichtlijn. Het algemene doel van de Europese biodiversiteitsstrategie is het stoppen van de achteruitgang van soorten en habitattypen die met name in Europa voorkomen en nu bedreigd zijn dan wel een negatieve trend vertonen. Een belangrijk basis voor bescherming hiervan is de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Het einddoel van de VHR is om alle in de Vogel- en Habitatrichtlijn opgenomen soorten en habitattypen in een gunstige (Habitatrichtlijn) dan wel veilige (Vogelrichtlijn) staat van instandhouding te brengen. Op de lijst staan soorten en habitats waarvan het duurzaam mondiale voorkomen voor een groot deel afhankelijk is van Europees leefgebied. Met het stoppen van de achteruitgang van deze set van soorten en habitats wil de EU invulling geven aan CBD doel, ondanks dat de beschermde soorten in het kader van de EBS niet perse dezelfde zijn als de bedreigde soorten waarover actiedoel 4 van het GBF rept. Gezien deze koppeling behandelen wij actiedoel 4 van het GBF samen met de Europese VHR doelen. Nederland is als lidstaat van de EU gebonden aan de Europese invulling, maar zal daarnaast ook eigenstandig aan moeten geven hoe het de CBD actiedoelen zal gaan invullen.

**Naast de VHR doelen zijn er vele andere Europese beleidsvelden die relevant zijn voor de GBF actiedoelen.** Het gaat hier met name om beleid in het kader van de Green Deal, en beleid op aanpalende domeinen, zoals de *From Farm to Fork* voedsel- en landbouw-strategie, het actieplan voor een circulaire economie, doelen om maatschappelijk verantwoord ondernemen bij bedrijven te stimuleren, het actieplan voor verduurzaming van de financiële sector, en meer. Ook is er al veel Europees intersectoraal beleid (of is in voorbereiding) voor het terugbrengen van milieuvervuiling uit verschillende bronnen: *the Farm2Fork Strategy*, *the EU Chemical Strategy*, *the Zero Pollution Action Plan*, en het aankomende *Integrated Nutrient Management Action Plan*.

En dan is er nog ‘Europees natuurbeleid’ – beleid dat afkomstig is van de EU in het kader van de Green Deal, de Europese Biodiversiteit Strategie (EBS), en de ‘From Farm to Fork’ voedsel- en landbouw-strategie dat gevolgen heeft voor Nederlands natuurbeleid. Tot slot is er nog ‘mondiaal’ oftewel ‘multilateraal’ beleid – beleid dat internationaal is overeengekomen onder de vlag van de UN Biodiversiteitsconventie, zoals bijvoorbeeld de actiedoelen van het GBF en het mechanisme voor monitoring, review en verbetering.

### ***Onderscheid in verschillende vormen en lagen van beleid***

Er wordt hier in de teksten vaak over verschillende vormen en lagen van beleid gesproken. Om deze helder te onderscheiden hanteren we de volgende terminologie. Er wordt regelmatig verwezen naar het huidige Nederlandse natuurbeleid dat geïnstrumenteerd en gefinancierd is, en dat wordt hier in het vervolg met ‘huidig’ of staand beleid’ aangegeven. Daarnaast spreken we over ‘voorgenomen’ beleid, wanneer instrumentatie en/of financiering nog niet geconcretiseerd is. Met ‘nationaal beleid’ wordt Nederlands beleid gericht op doelen binnen Nederland bedoeld, en met ‘internationaal beleid’ wordt Nederlands beleid gericht op doelen in het buitenland bedoeld (bijvoorbeeld beleid van Min LNV voor de buitenlandse effecten van het Nederlandse voedselsysteem). Daarnaast is er ook nog beleid vanuit het Ministerie voor Buitenlandse Zaken gericht op ontwikkelingsdoelen elders, wat we in het vervolg met ‘buitenlands beleid’ zullen duiden. En dan is er nog ‘Europees natuurbeleid’ – beleid dat afkomstig is van de EU in het kader van de Green Deal, de Europese Biodiversiteit Strategie (EBS), en de ‘From Farm to Fork’ voedsel- en landbouw-strategie dat gevolgen heeft voor Nederlands natuurbeleid. Tot slot is er nog ‘mondiaal’ oftewel ‘multilateraal’ beleid – beleid dat internationaal is overeengekomen onder de vlag van de UN Biodiversiteitsconventie, zoals bijvoorbeeld de actiedoelen van het GBF en het mechanisme voor monitoring, review en verbetering.

### ***Natuurbeleid is van oudsher sterk gericht op planologische bescherming van natuurgebieden en zijn doelsoorten, maar is zich recent aan het verbreden naar het landelijk gebied, de stad, en de hele economie***

Het Nederlandse natuurbeleid laat een ontwikkeling in de tijd, vanuit een oorspronkelijk sterke gerichtheid op natuurbescherming. Dat gaat om het NatuurNetwerk Nederland (NNN) en de Nederlandse Natura 2000 gebieden die vanuit Europees beleid beschermingsstatus hebben. Hierbij is beleid gevoerd tot het instellen van een formeel beschermde status, beleid voor het uitvoeren van natuurbeheer, en algemener beleid voor het verbeteren van milieucondities. In de afgelopen jaren is de aanpak in het natuurbeleid aan het verbreden, vanuit de erkenning van verschillende maatschappelijke functies en waarden van natuur, het verbeteren van natuur buiten beschermde natuurgebieden, het integreren van natuur in de stedelijke leefomgeving, en het betrekken van burgers en bedrijven bij natuurbeleid (Bredenoord et al. 2020).

In de Rijksnatuurvisie (Min EZ 2014) zijn deze twee sporen expliciet onderscheiden, namelijk het werken aan een fundament van robuuste natuur, en een bouwwerk op dat fundament waarin maatschappelijke waarden tot uiting komen, en waarin maatschappelijke betrokkenheid en brede verbinding met natuur wordt nagestreefd (Bredenoord et al. 2020). Het Rijk en de provincies hebben zich in hun ambitiedocument ‘Nederland Natuurpositief’ uit 2019 ook uitgesproken om het natuurbeleid te gaan verbinden met de opgaven voor kringlooplandbouw, klimaat, infrastructurele projecten en woningbouw. Hoewel de uitvoering van deze verbreding nog weerbarstig is (PBL & WUR 2020, 2023), is de algemene richting wel aangegeven.

Meer recent is de aandacht in natuurbeleid verder verbreed richting het veranderen van economische structuren (transities), waarmee ook het aanpakken van de meer fundamentele

achterliggende oorzaken van verlies aan natuur en biodiversiteit een plek krijgen in het natuurbeleid. Dit is onder andere nodig om ook de voetafdruk van Nederland substantieel te verkleinen, en de effecten daarvan in binnen- en buitenland te reduceren.

Deze ontwikkeling van een steeds verder uitbreidende strategie voor natuurbeleid kan je schetsen als een verschuiving van donkergroen natuurbeleid waarin ecologische waarden vooropstaan, naar lichtgroen natuurbeleid in gebieden buiten het beschermde NNN, tot aan een nog verdere verbreding waarin integratie van natuur in de hele economie wordt nagestreefd, en waarbij maatschappelijke waarden en verantwoordelijkheden steeds prominenter worden. Recente evaluaties van natuurbeleid laten zien dat in uitvoering nog altijd een sterke nadruk ligt op het realiseren van de donkergroene doelen (PBL & WUR 2020, 2023), deels omdat deze doelen juridisch zijn vastgelegd.

De verbreding in aandacht voor behoud en bescherming, naar het realiseren van natuurwaarden in het landelijk gebied, tot aan bredere integratie van natuur en biodiversiteit in het handelen van verschillende maatschappelijke actoren komt grofweg overeen met de drie clusters van actiedoelen van de GBF (figuur 2). We behandelen de actiedoelen in het hiernavolgende volgens deze clusters, waarbij we voor het eerste cluster ook nog onderscheid maken in beleid voor beschermde natuurgebieden en soorten, en in natuurbeleid voor gebieden daarbuiten.

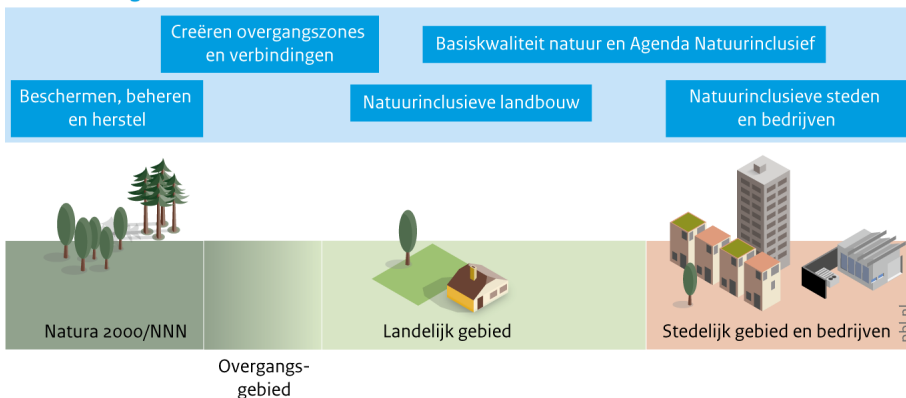
**Figuur 2**

**Breed natuurbeleid nodig voor realisatie doelen CBD Global Biodiversity Framework**

**Ambities**



**Beleidsstrategieën**



Bron: PBL

*Het natuurbeleid heeft zich in de loop van de tijd verbreed, vanaf een oorspronkelijke focus op beschermde gebieden en soorten, naar het behouden en realiseren van natuurwaarden in het landelijk gebied, tot aan bredere integratie van natuur en biodiversiteit in steden en in het handelen van verschillende maatschappelijke actoren. De drie clusters aan actiedoelen in het GBF komen grofweg overeen met deze verbredende blik.*

## 3.1 Bescherming en herstel van natuur, en het aanpakken van milieudruk

In deze sectie worden de actiedoelen voor bescherming en herstel van natuur en biodiversiteit, en voor het verminderen van de directe milieudruk behandeld. De focus ligt hierbij op de actiedoelen die gericht zijn op het versterken van het beleid voor natuurbescherming, met doelen voor behoud en herstel van zowel soorten als leefgebieden. We starten met het beschrijven van het huidige beleid voor natuurgebieden en leggen daarbij een relatie met de actiedoelen 1 tot en met 4 (zie kader), waarbij we een aantal dwarsverbanden tussen afzonderlijke actiedoelen leggen, mede omdat verschillende beleidslijnen in samenhang nodig zijn om doelen te halen. Hiermee wordt de verwevenheid van beleidslijnen zichtbaar, wat onderstreept dat het nodig om samenhangend beleid te ontwikkelen met maatregelen die aan meerdere actiedoelen kunnen bijdragen. Daarna volgen nog actiedoel 7 over het tegengaan van vervuiling en actiedoel 8 over het minimaliseren van de gevolgen van klimaatverandering. De actiedoelen 5 en 6 over tegengaan van illegale handel in soorten en het tegengaan van invasieve soorten worden in deze notitie niet verder behandeld.

### **Actiedoelen 1 tot en met 4**

Actiedoel 1: Alle land- en zee-oppervlakte wordt onder geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning gebracht, waarbij rekening gehouden wordt met biodiversiteit en veranderend gebruik, om het verlies van ecologisch belangrijke gebieden in 2030 vrijwel gestopt te hebben, met inachtneming van de rechten van inheemse volkeren en lokale gemeenschappen.

Actiedoel 2: In 2030 wordt ten minste 30% van alle gedegradeerde ecosystemen op land, in binnenwateren, aan de kust, en in zee effectief hersteld.

Actiedoel 3: In 2030 wordt in ten minste 30% van land-, zoetwater-, kust- en zeegebieden de biodiversiteit effectief behouden en beheerd, door het aanwijzen en beheren van beschermde gebieden, en het nemen van andere gebiedsgerichte natuurbehoudsmaatregelen met inachtneming van de gebieden die onder beheer van inheemse volkeren en lokale gemeenschappen staan en met de erkenning van hun rechten.

Actiedoel 4: Noodzakelijke acties en beheersmaatregelen worden genomen om uitsterven van nu bedreigde soorten te voorkomen en de risico's op uitsterven van soorten verder terug te dringen.

Hiermee wordt de verwevenheid van beleidslijnen zichtbaar, wat onderstreept dat het nodig om samenhangend beleid te ontwikkelen met maatregelen die aan meerdere actiedoelen kunnen bijdragen. Daarna volgen nog actiedoel 7 over het tegengaan van vervuiling en actiedoel 8 over het minimaliseren van de gevolgen van klimaatverandering. De actiedoelen 5 en 6 over tegengaan van illegale handel in soorten en het tegengaan van invasieve soorten worden in deze notitie niet verder behandeld.

## Algemene beschrijving van het Nederlands natuurbeleid

Voordat we in dit hoofdstuk ingaan op het behalen van de actiedoelen van het GBF gaan we eerst in algemene zin in op de huidige status van natuur en biodiversiteit in Nederland voor beschermde gebieden en beschermde doelsoorten, en wat er aan natuurbeleid is om de achteruitgang te stoppen. Daarna volgt een schets van de algemene opzet van het huidige staande natuurbeleid, waarin verschillende beleidslijnen te zien zijn. Om de doelen uit het Nederlandse natuurbeleid voor bescherming, behoud, uitbreiding en herstel te halen is een combinatie van deze beleidslijnen en de bijbehorende maatregelen en financiering nodig. Vaak moeten meerdere maatregelen tegelijk genomen voor de verschillende doelen van zowel het Nederlandse natuurbeleid als de actiedoelen van het GBF. Na deze algemene beschrijving wordt gericht per GBF actiedoel aangegeven of deze te halen zijn met het staande en voorgenomen Nederlandse natuurbeleid, of dat er nog aanvullend beleid nodig is. Hierbij is hier en daar een interpretatieslag nodig van de actiedoelen om de koppeling met het Nederlandse natuurbeleid te kunnen leggen.

### ***Nederland streeft binnen natuurgebieden naar behoud en herstel ecosystemen, maar nationale doelen voor behoud en herstel van biodiversiteit zijn nog niet binnen bereik***

Binnen Nederlandse natuurgebieden zijn de populaties van karakteristieke diersoorten in de laatste tien, vijftien jaar gemiddeld genomen redelijk stabiel gebleven. Veel Europese beschermde soorten en habitats die alleen voorkomen in natuurgebieden (NNN en Natura2000) verkeren landelijk gezien in een slechte staat van instandhouding ([CLO-indicator 1604](#)). Veranderingen in de mate van bedreiging (Rode Lijst-status) zijn niet in elke soortgroep hetzelfde. Vooral hogere planten, libellen en zoogdieren zijn gemiddeld minder bedreigd sinds 1995 ([CLO-indicator 1521](#)).

Er is enerzijds sprake van een voortdurende afname in biodiversiteit die veroorzaakt wordt door hoge milieudruk (vermesting, verzuring, verdroging) en slechte ruimtelijke condities (versnippering in kleine natuurgebieden). Anderzijds wordt er op allerlei manieren gewerkt aan behoud en herstel. Dit gebeurt door een combinatie van maatregelen: verwerving en inrichting van nieuwe natuur, herstelmaatregelen en verminderde milieudruk vanuit de landbouw in de jaren negentig (PBL 2022). Het areaal beschermde natuur is gegroeid, en milieu- en watercondities zijn verbeterd. In veel gebieden zijn herstelmaatregelen genomen om lokale natuurwaarden te herstellen (Van der Hoek et al. 2021), en ook zijn op grote schaal emissies van milieubelastende stoffen verminderd (PBL 2020). De positieve effecten van herstelmaatregelen compenseren gemiddeld genomen de negatieve effecten van de nog altijd hoog blijvende milieudruk. Maar de kwaliteit van natuurgebieden in het NatuurNetwerk blijft echter laag ([CLO-indicator 2052](#)).

### ***Het verbeteren van de staat van natuur en biodiversiteit vraagt om forse inspanningen***

In een analyse van PBL en WUR over de gevolgen voor Nederland van het Europese biodiversiteitsbeleid is eerder al geconcludeerd dat er op vier vlakken aanvullend beleid nodig is om de algehele achteruitgang van beschermde soorten en habitattypen te stoppen (Bredenoord et al. 2022). Het betreft een combinatie van verlagen van de milieudruk (met name het verminderen van de depositie van stikstof op natuur), het verbeteren van de waterkwaliteit en -kwantiteit, het uitbreiden van natuurgebieden door verwerving, en het inrichten en beheren van het verworven areaal voor natuurdoelen. Daarmee zijn de aanbevelingen uit deze en andere analyses relevant voor zowel de arealen beschermde natuur (actiedoel 3), beheersmaatregelen om uitsterven van soorten te voorkomen (actiedoel 4), herstel van natuur (actiedoel 2), en het verbeteren van de milieukwaliteit



(actiedoel 7). In het hiernavolgende wordt bij het behandelen van de actiedoelen op deze maatregelen en de onderlinge verwevenheid daarvan teruggekomen.

### **Het huidige nationaal beleid voor natuurbehoud en -herstel verloopt via meerdere lijnen en programma's**

Rijk en provincies werken beiden op allerlei manieren aan de doelen van het Nederlandse en Europese natuurbeleid. Dat wordt gedaan met verschillende instrumenten en maatregelen, die ook bijdragen aan de actiedoelen van het GBF. Zo zijn er een aantal belangrijke beleidslijnen en bijbehorende maatregelen afkomstig uit het Programma Natuur en het Natuurpact aan te geven die relevant zijn voor de actiedoelen. Concreet gaat het hierbij om de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN); het nemen van gerichte beschermingsmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk; het ecologisch beheren van beschermde natuurgebieden; het verbeteren van de milieucondities in en rond natuurgebieden. Naast dit staande natuurbeleid zijn er een aantal nieuwe programma's en beleidslijnen in ontwikkeling die bij kunnen dragen aan dit cluster van actiedoelen, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), de Agenda Natuurinclusief, en maatregelen in het kader van de recent door het Europees Parlement aangenomen Europese Natuurherstelverordening. Tot slot zijn er nieuwe concepten in ontwikkeling die op termijn kunnen bijdragen aan het gevoerde beleid, zoals het concept van een basiskwaliteit natuur, maar waarvan we nu nog geen inschatting kunnen geven over de vormgeving in beleid en hoe dat kan bijdragen aan GBF actiedoelen.

In het hiernavolgende wordt regelmatig een relatie gelegd met de doelen uit de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS), omdat het Nederlandse staande natuurbeleid sterk ingericht is rondom deze doelen. Om te beoordelen of die doelen (en met name de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn – VHR) ook relevant zijn voor de GBF actiedoelen is hier en daar een interpretatieslag nodig, omdat de actiedoelen soms wat open zijn geformuleerd, en niet steeds voorzien van een kwantitatief doel.

### **Via realisatie, bescherming en beheer van het nationale natuurnetwerk wordt bijgedragen aan meerdere actiedoelen.**

Van oudsher ligt er in het Nederlandse natuurbeleid een focus op beleid en maatregelen gericht op behoud van natuur en biodiversiteit in beschermde natuurgebieden. Het realiseren van een netwerk van natuurgebieden vormt in het Nederlandse natuurbeleid een belangrijk fundament voor zowel Nederlandse als Europese natuurdoelen, en daarmee ook voor het gehele eerste cluster aan actiedoelen.

Er wordt al decennia gewerkt aan het uitbreiden van het areaal beschermde natuur, met als doel om een aaneengesloten natuurnetwerk van circa 758.000 hectare landnatuur te realiseren ([CLO-indicator 142505](#)). Dit streven draagt direct bij aan het realiseren van het GBF actiedoel 3, maar met staand beleid is niet zomaar mogelijk om het doel van 30% beschermd gebied te halen (dit wordt verderop in meer detail besproken). De natuurgebieden van het NNN hebben een beschermde status vanuit planologisch beleid, wat betekent dat ruimtelijke plannen en activiteiten in deze gebieden rekening houden met biodiversiteit. Daarmee wordt ook aan actiedoel 1 voldaan waar het beschermde natuurgebieden betreft. In de volgende paragraaf gaan we verder in op ruimtelijk beleid buiten beschermde gebieden.

De natuurgebieden van het NNN worden actief beheerd, gefinancierd vanuit de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL). Daarbij worden zowel afspraken gemaakt over de te behouden kwaliteit van natuur in deze gebieden, als afspraken over de te herstellen kwaliteit van gedegradeerde

ecosystemen. Het realiseren en beheren van de NNN gebieden mits ecologische principes daarbij sturend zijn, dragen in belangrijke mate bij aan het voorkomen van risico's op het lokaal uitsterven van bedreigde soorten, omdat veel van deze bedreigde soorten bijna alleen nog maar in natuurgebieden voorkomen. Zo dragen beheersmaatregelen dus bij aan actiedoel 4 over beheer en aan actiedoel 2 over herstel.

## Koppeling van Nederlands beleid voor beschermde gebieden en beschermde soorten aan de GBF actiedoelen.

### **Actiedoel 1:**

#### ***De bescherming en ruimtelijke planning van gebieden waar natuur een met hoofd- of nevenfunctie heeft is vastgelegd in de Nederlandse wet- en regelgeving.***

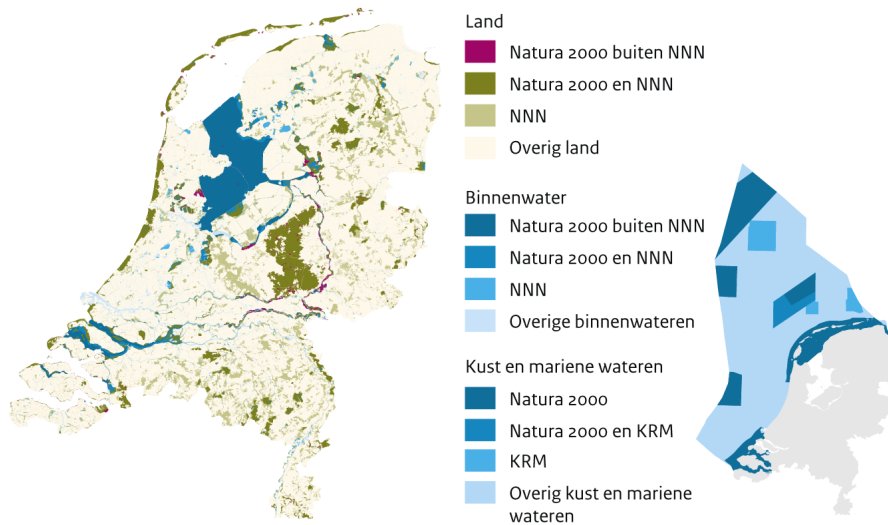
Beschermde natuurgebieden op land bedroegen in 2022 ongeveer 679.000 hectare, zo'n 20% van het landoppervlak van Nederland. Dit areaal ligt bijna geheel in het NNN Natuurnetwerk. Bijna de helft daarvan (9%) betreft dan weer de wettelijk beschermde Natura2000-gebieden, die vastgesteld zijn als gevolg van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Van land en binnenwateren is 26 procent beschermd natuurgebied en van kust- en mariene wateren 31 procent ([CLO-indicator 142505](#); figuur 3).

Er zijn meerdere beschermingsregimes van toepassing op Natura2000 gebieden en het NNN. De Natura2000-gebieden zijn wettelijk beschermd via de Wet Natuurbescherming. Het is daar verboden om zonder een vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura2000-gebied. Om de gevolgen van zo'n project vast te stellen, moet een passende beoordeling worden gemaakt die rekening houdt met de doelen voor het instandhouden van soorten en habitats voor dat gebied. Als effecten van een voorgenomen project op deze doelen niet uitgesloten kan worden, dan kan er alleen een vergunning worden verkregen als er geen alternatieve oplossingen zijn, er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, en er compenserende maatregelen worden getroffen. De doelen voor instandhouding per gebied zijn in de Natura2000-beheerplannen uitgewerkt.

Het Rijk heeft het NNN netwerk vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Provincies moeten op grond van bepaalde artikelen in dit besluit het NNN aanwijzen en begrenzen in provinciale verordeningen. In deze verordeningen moeten ook de kenmerken en waarden van die gebieden vastgelegd zijn. Alle provincies hebben het NNN planologisch begrensd en opgenomen in omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, structuurvisies en ruimtelijke verordeningen. Voor het NNN geldt er een beschermingsregime volgens het 'nee-tenzij' principe. Er mag geen toestemming worden verleend aan activiteiten die leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van of samenhang tussen die gebieden, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten worden gemitigeerd en/of gecompenseerd.

**Figuur 3**

**Natura 2000-gebieden en Natuurnetwerk Nederland, 2022/2023**



Bron: NNN: Bijl2 en LNV (2022); Natura 2000 (2023) en KRW: I&W (2023); bewerking WUR

Natura-2000 gebieden en Natuurnetwerk Nederland, 2022/2023 (Bron: CLO-indicator 142505)

**Actiedoel 2:**

**Met uitvoeren van staand beleid zou het hersteldoel van 30% van de VHR mogelijk zijn, maar de uitvoering schiet tekort**

Dit actiedoel gaat over het effectief herstellen van 30% van alle gedegradeerde ecosystemen op land, in binnenwateren, aan de kust, en in zee in 2030. Er wordt al beleid gevoerd voor natuurherstel, waarin Rijk en provincies bedien op allerlei manieren aan bijdragen. Het gaat daarbij met name om herstel van ecosystemen die beschermd zijn vanuit de VHR. Het doel daarvan is om de staat van instandhouding van beschermde VHR soorten te verbeteren. Dat wordt gedaan met verschillende instrumenten en maatregelen uit het Programma Natuur en het Natuurpact. Concreet gaat dat om; het vergroten van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) door het aankopen en inrichten van nieuwe natuurgebieden; het nemen van gerichte herstelmaatregelen voor de Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk; het verbeteren van de milieucondities in en rond natuurgebieden; en het subsidiëren van ecologisch beheer in beschermde natuurgebieden (via de Subsidieregeling Natuurbeheer SNL).

Uit een quick-scan van het PBL blijkt dat als de bestaande beleidsplannen uit het Natuurpact worden uitgevoerd dat dan tenminste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeert, in 2030 wel in een gunstige staat zal zijn of dat er tenminste een sterke positieve trend te zien zal zijn (Bredenoord et al.2022). Recente monitoringcijfers later echter zien dat de uitvoering van de geplande maatregelen uit het Natuurpact sterk vertraagd zijn (PBL & WUR 2023), en dat met name natuur van droge gronden slechter lijkt te herstellen dan verwacht (PBL & WUR 2020). Bovendien is de vraag of voor habitats alleen ook een verbetering van deze omvang aannemelijk is.

Naast het staande natuurbeleid zijn er een aantal nieuwe programma's en beleidslijnen in ontwikkeling die kunnen bijdragen aan de hersteldoelen, zoals het voorgenomen beleid van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Ook zijn er nieuwe concepten in ontwikkeling die op termijn

kunnen bijdragen aan het gevoerde beleid, zoals het concept van een basiskwaliteit natuur. Daarvan kan nu nog geen inschatting kunnen geven over de vormgeving in beleid en hoe dat kan bijdragen aan GBF actiedoelen. Deze programma's zijn overigens met name van belang voor natuur buiten de wettelijk beschermde gebieden, waarop later in de tekst apart wordt ingegaan.

### **Actiedoel 3**

#### **Extra impuls in beleid voor bescherming nodig om actiedoel van 30% areaal beschermde natuur te realiseren**

Dit actiedoel gaat over uitbreiding van het areaal beschermde natuur tot 30%. Ook de EU biodiversiteitstrategie streeft naar 30 procent bescherming van landnatuur (EC, 2020), en hiermee is dit doel uit de EBS in lijn met de CBD. Het doel uit de EBS geldt overigens voor de Europese Unie als geheel, waar iedere lidstaat een "billijke bijdrage" aan dient te leveren. Dat is anders dan bij de actiedoelen van het GBF, waar de ondertekende partijen afzonderlijk aan zullen moeten geven hoe ze de 30% gaan halen.

In het huidige nationale natuurbeleid wordt al lange tijd gewerkt aan het uitbreiden van het NNN netwerk van beschermde natuurgebieden. Uitbreiding van het netwerk vindt plaats door zowel verwerving van gebieden als door ontwikkeling van nieuwe natuur op agrarische gronden die buiten het NNN liggen. Het Natuurpact met de provincies heeft als doel om een aaneengesloten natuurnetwerk van circa 758.000 hectare landnatuur te realiseren ([CLO-indicator 1425](#)). In 2021 was in totaal circa 703.000 hectare gerealiseerd, en in 2022 was dit verder opgelopen tot bijna 704.000 hectare (IPO en LNV 2023). Het areaal natuurgebieden in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) (waarin ook de Natura-2000 gebieden zijn opgenomen) komt voor 2022 in totaal uit op 26% procent van het oppervlakte aan land en binnenwateren. Voor landnatuur alleen kwam dit uit op 20%.

Uit een analyse van het PBL blijkt dat met de uitvoering van staand beleid 27,3 procent van het areaal landnatuur en binnenwateren in 2030 beschermd zou kunnen worden (Bredenoord et al. 2022). Daarbij is aangenomen dat agrarisch natuurbeheer in gebieden buiten de NNN ook mogen worden meegeteld. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat actiedoel 3 van het GBF ambitieuzer is dan wat in het staande beleid voorzien is aan uitbreiding van beschermde natuur.

#### **Het verwerven en inrichten van nieuwe natuurgebieden blijkt in de praktijk een langdurig proces**

Uitbreiding van het beschermd areaal is nodig om het actiedoel 3 van het GBF voor 30% in 2030 te realiseren. Uitbreiding is overigens ook nodig om te komen tot een goede staat van instandhouding van soorten en habitats uit de VHR (van Hinsberg en van Egmond, 2020; WUR en SOVON 2022) en dus relevant voor actiedoel 4. Voor het 30% beschermingsdoel is ruim 100.000 ha aan nieuwe natuur nodig, dus bovenop de afspraken uit het staand beleid van het Natuurpact. Een alternatief is het verwerven van zo'n 60.000 ha nieuwe natuur, in combinatie met het realiseren van ruim 40.000 ha aan gebieden met agrarisch natuurbeheer die nu nog buiten het NNN vallen. Deze gebieden met agrarisch beheer moeten dan voorzien worden van een langetermijnverbintenis of een beschermde status die voldoet aan de EU- en GBF-criteria om mee te mogen tellen (onder de term *other effective means of protection*). Dit vergt verandering van de huidige regelingen van agrarisch natuurbeheer.

De in het staande beleid geplande uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) met 34.400 hectaren in 2027 lijkt niet eenvoudig haalbaar, het verwerven en inrichten van nieuwe

natuurgebieden verloopt in de praktijk langzaam en moeizaam (PBL & WUR 2023). De geconstateerde knelpunten zijn onder andere de stijgende grondprijzen vanwege de toenemende opgaven voor het landelijk gebied, de lage grondmobiliteit en de geringe bereidwilligheid van grondeigenaren om grond te verkopen of de functie ervan te veranderen naar natuur (Bredenoord et al. 2022). Het verwerven en inrichten van arealen natuur voor de doelen van het staande beleid uit het Natuurpact blijkt dus al lastig (PBL & WUR 2023), en daarmee zal het realiseren van de extra benodigde 100.000 natuur voor het 30% doel zeker een moeilijke opgave zijn.

#### **Actiedoel 4:**

#### **Het huidige beleid voor het realiseren van de verplichte doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen is belangrijk voor actiedoel 4**

In het huidige Nederlandse natuurbeleid hebben de internationale verplichtingen voortkomend uit de Europese Biodiversiteitstrategie (EBS) en de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) een hoge prioriteit. Het doel van de Europese biodiversiteitstrategie is het stoppen van de achteruitgang van beschermde soorten en habitattypen die nu een negatieve trend vertonen. Hoewel beschermde soorten in het kader van de EBS niet perse de bedreigde soorten zijn waarover actiedoel 4 van het GBF rept, dragen de maatregelen die momenteel genomen worden voor het halen van de VHR doelen ook bij aan het voorkomen van het uitsterven van bedreigde soorten, en zijn daarmee relevant voor het actiedoel 4 over het verminderen van het risico op uitsterven van bedreigde soorten.

#### **Staat van instandhouding van prioritaire soorten en habitats onvoldoende voor actiedoel 4**

Het einddoel van de VHR is om alle in de Vogel- en Habitatrichtlijn opgenomen soorten en habitattypen in een gunstige (Habitatrichtlijn) dan wel veilige (Vogelrichtlijn) staat van instandhouding te brengen. De in Nederland voorkomende Europees beschermde soorten en habitattypen kennen momenteel een ongunstige staat van instandhouding. Van de beschermde soorten die voorkomen op het land en in het water verkeert slechts 26 procent in een gunstige staat (tijdens periode 2013-2018). Van de habitattypen is dat maar 12 procent ([CLO-indicator 1604](#)), een veel lager percentage dan gemiddeld van de EU-lidstaten ([CLO-indicator 1483](#)). Met de beschermde vogels uit de Vogelrichtlijn gaat het beter; ongeveer de helft heeft een positieve trend in voorkomen ([CLO-indicator 1604](#)). Van circa 30 procent van de habitattypen en bijna 40 procent van de planten- en diersoorten is de huidige trend positief of is een gunstige staat van instandhouding reeds bereikt ([CLO-indicator 1604](#)).

Tegelijkertijd heeft ruim 20 procent een negatieve trend en deze negatieve trend is toegenomen in recente jaren, namelijk van 13 procent tijdens de periode 1990-2020 naar 25 procent in de periode 2009-2020 ([CLO-indicator 1085](#)). Uit een studie van PBL en WUR (2017) blijkt dat met het volledig en tijdig uitvoeren van het vastgestelde huidige natuurbeleid (met name het Natuurpact), de condities voor het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor landnatuur zullen toenemen van circa 55% in 2015 tot 65% in 2027. Met beleid vanuit het programma Natuur en vanuit de Wet Stikstofreductie en Natuurherstel zouden voor circa 70% van de soorten condities voor duurzame instandhouding gerealiseerd kunnen worden (van Bussel et al. 2024). Dit laat zien dat het staande beleid om verdere achteruitgang te voorkomen onvoldoende is; voor 30% blijven de condities immers nog zodanig dat nog geen sprake is van duurzame instandhouding en er dus risico's bestaan voor verdere achteruitgang (van Bussel et al. 2024).

#### **Het verbeteren van de condities om een gunstige staat van instandhouding van beschermde VHR-soorten te bereiken vraagt om forse inspanningen**

Voor actiedoel 4 is het nodig om beheersmaatregelen te treffen waarmee het risico op verder achteruitgaan van beschermde soorten gestopt wordt verminderd. In een analyse van PBL en WUR over de gevolgen voor Nederland van het Europese biodiversiteitsbeleid is geconcludeerd dat er op vier vlakken aanvullend beleid nodig is om de algehele achteruitgang van beschermde soorten en habitattypen te stoppen (Bredenoord et al. 2022). Het betreft een combinatie van verlagen van de milieudruk (met name het verminderen van de depositie van stikstof op natuur), het verbeteren van de waterkwaliteit en -kwantiteit, het uitbreiden van natuurgebieden door verwerving, en het inrichten van het verworven areaal voor natuurdoelen. Deze elementen zijn daarmee allemaal nodig voor het realiseren van actiedoel 4. Hierboven is al ingegaan op het tekort in de uitvoering van beleid voor het uitbreiden en inrichten van natuurgebieden voor actiedoel 3. Op de uitdagingen met het verlagen van milieudruk komen we terug bij het behandelen van actiedoel 7.

### ***Voor actiedoel 4 is het nodig om het areaal beschermd gebied doelgericht uit te breiden met andere leefgebieden van beschermde en bedreigde soorten***

Het verbeteren van de voor de VHR benodigde gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten hangt sterk samen met de ruimte die beschikbaar is voor doelsoorten en habitattypen. Het leefgebied dat geschikt is voor beschermde soorten – en dat omvat naast beschermde natuurgebieden ook agrarisch gebied – moet aanzienlijk groter worden, en de kwaliteit ervan moet verbeteren om op termijn de gewenste staat van instandhouding te bereiken. Analyses variëren van 100.000 tot 150.000 hectares aanleg van nieuwe natuur, gecombineerd met extensivering van landbouw rondom beschermde natuurgebieden variërend van 120.000 (van Hinsberg et al. 2020 tot zelfs 700.000 hectares (WUR en SOVON 2022). Hierbij zijn aanpassingen in het landelijk gebied cruciaal, waaronder verbetering in water- en milieucondities en in de ruimtelijke configuratie.

### ***Conclusie:***

### ***Van een combinatie van staand en extra aanvullende beleid wordt veel verwacht voor behoud, uitbreiding en herstel van beschermde habitats en soorten, maar de uitvoering gaat over het algemeen traag***

Dit alles overziend geven de GBF-actiedoelen uit dit cluster een grote opgave voor Nederland. Enerzijds omdat de huidige status van beschermde soorten, en de kwaliteit en omvang van beschermde habitats onvoldoende is, en anderzijds om dat het staande uitgewerkte, geïnstrumenteerde en gefinancierde beleid onvoldoende is om deze actiedoelen te realiseren. Daarnaast kampt het staande beleid met uitvoeringstekorten. Zo wordt de geplande natuuruitbreiding niet tijdig gerealiseerd (PBL & WUR 2023) en blijft milieuverbetering voor stikstofdepositie verlaging nog achter bij de plannen (PBL, RIVM & WUR 2024). Als dan ook nieuwe impulsen wegvallen, zoals die voortkomend uit de Europese NHV, en eerder toegezegde financiering ook wegvalt wordt het zeker lastig de actiedoelen te realiseren.

## **Nederlands beleid voor natuur buiten beschermde gebieden**

### ***Er is meer aandacht nodig voor biodiversiteit buiten beschermde natuurgebieden***

De actiedoelen van het GBF uit dit eerste cluster gelden niet alleen voor beschermde soorten en natuurgebieden, maar ook voor behoud van natuur en biodiversiteit daarbuiten. In de loop van de tijd is er meer en meer aandacht gekomen voor het realiseren van natuur in deze gebieden, die tegelijk in gebruik zijn voor economische activiteiten (zoals het landelijk agrarisch gebied), en voor

gebieden in de directe leefomgeving van burgers liggen. Ook deze gebieden zijn van belang voor de instandhouding van soorten, zowel bedreigde en beschermde als meer algemene, en bieden daarnaast ruimte aan het realiseren van meer algemene natuurdoelen. Hier zijn mogelijkheden aanwezig voor natuur-inclusieve vormen van ruimtegebruik (zie verder actiedoel 12).

### ***Voor biodiversiteit buiten natuurgebieden zijn nieuwe beleidslijnen in ontwikkeling***

Er wordt al allerlei beleid gevoerd dat specifiek gericht is op het behouden, realiseren en herstellen van natuur in deze gebieden. Allereerst is het van belang om ruimtelijkbeleid te voeren waarin natuurbelangen worden behartigd. Verder draait het beleid om het verbeteren van milieucondities, het voeren van agrarisch natuurbeheer, het werken aan functiecombinaties, en bijdragen leveren aan maatschappelijke uitdagingen zoals aan klimaat- en waterdoelen. De doelen van de Natuurherstelverordening gelden ook voor deze gebieden, want ook daar komen gedegradeerde en te herstellen ecosystemen voor. Veel van het beleid dat op deze gebieden is gericht wordt nog ontwikkeld, of moet versterkt worden. Met name met het Nationaal Programma Landelijk Gebied komt er meer beleidsmatige aandacht voor natuur buiten de natuurgebieden. De ontwikkeling en operationalisering van het concept basiskwaliteit kan hier op termijn ook aan bijdragen. Daarnaast kan nog de Agenda Natuurinclusief een bijdrage aan natuurdoelen in deze gebieden leveren, vanuit betrokkenheid van actoren uit verschillende economische domeinen. Vanuit de politiek is er ook aandacht gevraagd voor het ontwikkelen van beleid ter verbetering van een basiskwaliteit natuur; het gaat daarbij over de condities die nodig zijn om algemene soorten (weer) algemeen te laten voorkomen buiten natuurgebieden.

### ***Actiedoel 1: Ook voor natuurdoelen buiten beschermde gebieden is het nodig om ruimtelijk beleid voor bescherming te voeren***

Actiedoel 1 over ruimtelijk beleid is bedoeld om overal (in *alle* gebieden) de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen en de natuurkwaliteit te herstellen. Daartoe moet het gehele Nederlandse oppervlak onder geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning vallen waarbij rekening gehouden wordt met biodiversiteit. Daarnaast is dus ook ruimtelijk beleid nodig voor natuur en biodiversiteit in gebieden die geen beschermde status hebben.

In de vorige paragraaf is al ingegaan op het ruimtelijk beleid voor beschermde natuurgebieden, waarvoor een vorm van planologische bescherming bestaat. Buiten natuurgebieden is momenteel ten aanzien van actiedoel 1 momenteel nog minder wettelijk geregeld. Wel is in de wet natuurbescherming aangegeven hoe moet worden omgegaan met bijvoorbeeld het verstoren van beschermde soorten. Vanwege de combinatie met andere vormen van ruimtegebruik dan puur natuur is met name hier aandacht nodig voor geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning. Dit doel vraagt om zowel ruimtelijke plannen, als om maatregelen gericht op het tot stand brengen van natuurinclusieve vormen van ruimtegebruik, in verschillende economische sectoren.

### ***Er wordt in Nederland momenteel op meerdere manieren gewerkt aan het ontwikkelen van integraal en gebiedsgericht ruimtelijk beleid waarin natuur een plaats krijgt***

Dat gaat concreet om de Omgevingswet, de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), en als onderdeel van dat laatste het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Ook provincies zijn actief met het beschermen en ontwikkelen van biodiversiteit geïntegreerd in hun ruimtelijk beleid, zowel voor natuur binnen als buiten het Nationaal Natuurnetwerk Nederland.

Met dit ruimtelijke beleid worden meerdere doelen van het Nederlandse natuurbeleid tegelijk

nagestreefd, zoals het op orde brengen van de waterkwaliteit, het beperken van klimaatverandering, het beschermen van gebieden tegen effecten van verre gaande klimaatverandering, en het herstellen van natuur en biodiversiteit (PBL 2023). Met deze invulling van ruimtelijk beleid zou Nederland kunnen voldoen aan actiedoel 1, en tegelijk ook aan andere actiedoelen uit het GBF (zoals verbeteren milieucondities, en het koppelen van klimaatdoelen aan natuurdoelen). Maar het schort momenteel nog aan implementatie van ruimtelijke plannen en concrete doorwerking naar natuurdoelen.

***In het beleid voor natuur buiten beschermd natuurgebieden is aandacht voor geïntegreerde en participatieve planning. Om natuurdoelen daarin te borgen zijn meer sturingsmogelijkheden nodig***

Nederland heeft een lange traditie van geïntegreerde en participatieve ruimtelijke planning. Met de nieuwe Omgevingswet is participatie bij gebiedsontwikkeling (onderdeel van actiedoel 1) geborgd, maar tegelijkertijd is er geen goede juridische basis voor een evenwichtige afweging van belangen. Gemeenten kunnen hun eigen economische of andere belangen laten voorgaan, waarna provincies en het Rijk weinig in handen hebben om bij te sturen of in te grijpen als bovenlokale natuurbelangen in het geding zijn. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) stelt dat de ontwikkeling van de leefomgeving zo veel als mogelijk in balans moet zijn met bescherming van waarden zoals gezondheid, veiligheid, landschap, natuur, cultureel erfgoed, leefomgevingskwaliteit en milieukwaliteit. Weliswaar heeft de minister van ruimtelijke ordening aangekondigd de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) te willen aanscherpen en meer regie te willen nemen, maar de vraag is of dat mogelijk is zonder een systeem van rechtsregels waarmee deze regie ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd.

***Actiedoel 2:***

***Het herstellen van ecosystemen (actiedoel 2) in het agrarisch gebied is lastig gebleken; agrarisch natuurbeheer buiten beschermde natuurgebieden lijkt gemiddeld weinig effect te hebben gehad***

Buiten beschermde gebieden gaat de biodiversiteit harder achteruit dan in de beschermde natuurgebieden. Zo zijn de populaties van diersoorten die karakteristiek zijn voor het agrarisch gebied sinds 1990 gemiddeld met ruim 50 procent afgenomen (PBL 2020). Ook de populaties van boerenlandvogels zijn met bijna 50 procent gedaald ([CLO-indicator 1479](#)). Landbouwgebieden herbergen kenmerkende vogelsoorten zoals de Kievit, grutto en tureluur waarvoor ons land internationaal gezien van betekenis is. Op de meeste landbouwpercelen is nauwelijks leefruimte voor beschermde planten en vogels, en ook ecosysteemdiensten waarvan de landbouw zelf gebruikmaakt (zoals bestuiving en natuurlijke plaagbestrijding) staan onder druk.

Vijfenvestig jaar agrarisch natuurbeheer heeft niet geleid tot een kentering in de afnemende trend van de populatie boerenlandvogels (PBL 2020). De subsidieregelingen die beschikbaar zijn voor landschapsbeheer en agrarisch natuurbeheer buiten het natuurnetwerk hebben het verschil niet kunnen maken. Een van de genoemde redenen is dat deze vorm van natuurbeheer geen langjarige status heeft. Ook zou de omvang te klein zijn; op circa 6% van het totale areaal cultuurgronden is nu enige vorm van agrarisch natuur- of landschapsbeheer van kracht ([CLO-indicator 1317](#)). Een derde belangrijke reden is dat er weinig animo is voor het uitvoeren van zwaar aangepast beheer dat nodig is voor het creëren van geschikte leefgebieden voor agrarische soorten. Lichte aanpassingen zoals het zorgen nestbescherming en bieden van rustperiodes resulteren niet zonder meer in een kwalitatieve verbetering van deze leefgebieden. Voor het daadwerkelijk verbeteren van het leefgebied zijn de ontwikkeling van kruidenrijkgrasland, het verminderen van de mestgift en het



verhogen van het waterpeil belangrijk. Deze maatregelen lijken echter moeilijker te realiseren wegens gebrek aan animo hiervoor ([CLO-indicator 1317](#)).

### **Het realiseren van overgangsgebieden rondom natuurgebieden kan aan meerdere actiedoelen bijdragen, zowel binnen als buiten natuurgebieden**

Met aandacht voor biodiversiteit in overgangsgebieden rondom bestaande natuurgebieden zou een impuls geleverd kunnen worden aan ecosysteemherstel in die natuurgebieden, en tegelijk een bijdrage aan herstel in de overgangsgebieden zelf. In een analyse van PBL en WUR (2020) is geopperd dat het Rijk en de provincies grenzend aan het Natuurnetwerk overgangszones kunnen gaan creëren, waar opgaven voor natuurherstel, klimaat en landbouw gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Onderzocht zou moeten worden onder welke voorwaarden deze gebieden ook zouden mogen meetellen voor actiedoel 3. Een dergelijke integrale gebiedsgerichte aanpak biedt op de lange termijn extra kansen voor natuurherstel. Een gezamenlijke aanpak van Rijk en provincies is cruciaal om de verschillende opgaven in de overgangszones te combineren.

### **Met het NPLG kan aan meerdere actiedoelen worden bijgedragen, zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden**

Natuurdoelen buiten het NNN kunnen behalve met de Omgevingswet ook gerealiseerd worden door concretisering van de ambities die in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) benoemd zijn. In het NPLG werken overheden samen aan de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. De inzet van het Rijk is om met dit programma nationale doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water te behalen. Daartoe moet de waterkwaliteit verbeterd ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water, en moeten stikstofemissies uit landgebruik verlaagd wat bijdraagt aan doelen voor betere milieucondities (actiedoel 7). Concreet gaat het dan om maatregelen zoals vernatting van veenbodems, inzetten op natuurinclusieve landbouw, en het realiseren van een basis-kwaliteit natuur.

Met de uitvoering van het NPLG kan daarmee het VHR doelbereik verder worden verhoogd, wat belangrijk is voor actiedoel 4. Op dit moment is nog onduidelijk welke maatregelen er genomen zullen gaan worden en hoe het eerder gereserveerde budget besteed zal worden, ervan uitgaand dat het beschikbaar zal blijven. Van concrete gebiedskeuzes en compleet uitgewerkte beleidspakketten is nog geen sprake. Provincies waren nog bezig met het via natuurdoelanalyses in kaart brengen van gebiedsspecifieke problematiek. Ook het rijksbeleid is nog sterk in ontwikkeling (Boezeman et al. 2024).

### **Conclusie: het voorgestelde en in ontwikkeling zijnde beleid voor natuurdoelen buiten de beschermde natuurgebieden kan een bijdrage kan leveren aan actiedoelen 1 t/m. 4. Die bijdrage zal het grootst zijn als de actiedoelen van het GBF mede richting gaan geven aan invulling van het NPLG**

Het integrale karakter van het NPLG vraagt om lokaal maatwerk, en afstemming in beleid voor verschillende doelen. Bij een goede locatiekeuze, inrichting en uitvoering van het NPLG kunnen zowel klimaat- als natuurdoelen een sterke impuls krijgen (de Knecht et al. 2020; Breman et al. 2020). Belangrijk voor het bereiken van meerdere natuurdoelen is dat maatregelen in samenhang worden genomen. Is er geen afstemming tussen beleidsdossiers, dan kunnen maatregelen op gebiedsniveau ook strijdig uitpakken voor verschillende doelen (Knecht et al. 2020). Met name maatregelen afgestemd op lokale knelpunten en maatregelen gericht op systeemherstel op een grotere landschappelijke schaal kunnen een groot effect hebben. De ervaring daarmee is echter nog beperkt

(PBL & WUR 2023).

Hoe effectief de te nemen maatregelen in de praktijk zullen zijn hangt dus af van hoe ze vorm krijgen, en elkaar aanvullen of juist hinderen (Folkert et al. 2020). Om met het NPLG bij te dragen aan de actiedoelen van het GBF mede richting aan de invulling en uitwerking van het NPKLG, net als doelen uit de Europese Biodiversiteitsstrategie, de VHR richtlijn en de Natuurherstelverordening. Een dergelijke aansluiting met de mondiale GBF actiedoelen is nu nog niet opgenomen in het NPLG.

### **Het concept Basiskwaliteit natuur kan op termijn bijdragen aan meerdere actiedoelen**

Een concept dat nog sterk in ontwikkeling is, is het toewerken naar een basiskwaliteit voor natuur. Met deze basiskwaliteit wordt een niveau van milieucondities nagestreefd waarbij algemene soorten behouden kunnen blijven (Biesmeijer et al. 2020). Het verder uitwerken en instrumenteren van dit concept kan een mogelijkheid geven om buiten natuurgebieden te werken aan behoud en herstel van biodiversiteit. Buiten natuurgebieden is natuurherstel afhankelijk van een omschakeling naar natuurinclusieve landbouw, groenblauwe dooradering en groene stedelijke ontwikkeling. Door vroegtijdig in een NBSAP en het NPLG een koppeling te leggen tussen basiskwaliteit en de doelen en indicatoren van zowel het GBF en de ESB kan synergie verkregen worden. Belangrijk daarbij is om aspecten uit de internationale aanpak, zoals bestuivers, graslandvlinders, boerenlandvogels, groenblauwe dooradering, aandeel landschapselementen en aanplant van bomen in het stedelijk gebied, een plek te geven in de uitwerking van basiskwaliteit.

Een goed vormgegeven Basiskwaliteit natuur kan ook helder maken wat voor soort beheersmaatregelen grondbezitters en gebruikers (zoals boeren, waterschappen, en bermbeheerders) kunnen nemen, wat voor voorwaarden aan ruimtelijke initiatieven moeten worden gesteld, en wat voor soort natuur en ecosysteemdiensten daaruit kunnen voortvloeien. Het lijkt daarom nuttig om de basiskwaliteit natuur een plaats te geven bij de uitvoering van Nationaal Programma Landelijk Gebied (Min LNV et al. 2022).

Actiedoel 7: Verminder de risico's en negatieve gevolgen van vervuiling vanuit alle bronnen in 2030, tot niveaus die niet schadelijk zijn voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten, inclusief tenminste een halvering van het teveel aan nutriënten dat in het milieu belandt en de halvering van de risico's door schadelijke effecten van pesticiden en chemicaliën en plastic vervuiling.

### **Meerdere milieudrukken dienen aangepakt te worden met een interdepartementale aanpak.**

Met actiedoel 7 zet de GBF in op vermindering van de negatieve gevolgen van vervuiling vanuit alle bronnen, tot niveaus die niet schadelijk zijn voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Dat betekent dat er beleid voor verschillende sectoren nodig is voor meerdere bronnen van vervuiling. Op dit onderwerp is er al veel staand beleid, zoals beleid voor het beperken van emissies vanuit de industrie en de landbouw, met emissienormen en emissierechten (PBL 2023). Een integrale aanpak van milieudruk vraagt om afstemming tussen milieubeleid, klimaatbeleid, natuurbeleid en ruimtelijk beleid. Daarbij is een goede afstemming van beleid op meerdere lagen nodig, zowel op provinciaal, nationaal, Europees als mondiaal niveau.

### **Op dit moment wordt in het nationale natuurbeleid met name ingezet op het beperken van stikstofdepositie op natuurgebieden**

Reductie van de stikstofdepositie is belangrijk voor het verbeteren van de staat van instandhouding en het ombuigen van negatieve trends in het voorkomen van beschermde soorten en habitattypen. In 2020 is in het Programma Stikstofreductie en Natuurherstel een forse aanscherping van het emissiebeleid aangekondigd, om zo de milieudruk door stikstof aan te pakken. In de wet stikstofreductie en natuurherstel is vastgelegd dat in 2025 ten minste 40 procent, in 2030 ten minste 50 procent en in 2035 ten minste 74 procent van het areaal stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde voor stikstof liggen. Deze kritische depositiewaarde (KDW) is het niveau waarboven een risico bestaat voor negatieve effecten op biodiversiteit. Als dit doel uit het nationale natuurbeleid gehaald wordt kan daarmee het onderdeel uit actiedoel 7 over het terugbrengen van nutriënten tot een niveau dat niet schadelijk is voor natuur worden voldaan voor wat betref de Natura 2000 gebieden.

***De natuurdoelen van het nationale stikstofbeleid liggen op dit moment nog buiten bereik, en daarmee kan ook niet voldaan aan actiedoel 7***

In de afgelopen decennia is de depositie van stikstof op natuurgebieden substantieel afgenomen. Zo is de totale ammoniakemissie tussen 1990 en 2021 met 65 procent afgenomen, en die van stikstofoxiden met 57%. Als gevolg hiervan is de depositie van stikstof vanaf 2005 met 20% afgenomen (RIVM 2023). Er zijn in de afgelopen decennia dus substantiële verlagingen in milieudruk gerealiseerd. Uit recent onderzoek van PBL, RIVM en WUR (2024) blijkt echter dat het areaal natuur waar de kritische depositiewaarde niet wordt overschreden met de huidige uitgewerkte beleidsplannen, maar beperkt toeneemt, namelijk van circa 28 procent in 2021 naar circa 31 procent in 2030. Dit komt deels doordat maar een deel van het beleid met betrekking tot de stikstofreductie concreet is uitgewerkt in concrete regelgeving en subsidies. Daarnaast is een deel van de stikstof uit buitenlandse bronnen afkomstig, waar het Nederlandse beleid geen directe invloed op heeft.

***Belangrijk voor natuurdoelen is dat maatregelen gericht op milieudruk in samenhang met andere maatregelen worden genomen***

Een eenzijdige aanpak van stikstof kan leiden tot kostbare maatregelen met een beperkt effect op natuurherstel (Vink & van Hinsberg 2019, 2021; PBL, RIVM & WUR 2024). Er moet vermeden worden dat er in de uitvoering een eenzijdige en generieke focus op stikstof wordt gelegd, afstemming van beleid nodig. In de Wet stikstofreductie en natuurherstel is dit ook erkend en is de relatie gelegd met natuurherstelmaatregelen.

De afgelopen jaren heeft het PBL er in een aantal studies op gewezen dat er naast stikstof tegelijkertijd ook andere vormen van milieudruk moeten worden aangepakt met een gebiedspecifieke aanpak. Naast een te hoge stikstofdepositie spelen er andere knelpunten die het ombuigen van de trends in instandhouding bemoeilijken, zoals bijvoorbeeld verzuring, verdroging en versnippering van leefgebieden, en het gebruik van pesticiden. Een laag grondwaterpeil in omringende gebieden van natuurgebieden leidt bijvoorbeeld tot verdroging, terwijl pesticiden de biodiversiteit negatief beïnvloeden. Met name maatregelen afgestemd op lokale knelpunten en maatregelen die gericht zijn op systeemherstel op een grotere landschappelijke schaal kunnen een groot effect hebben. De ervaring daarmee is echter nog beperkt (PBL & WUR, 2023).

Uit een scenarioberekening van het PBL (Tiktak et al. 2021) blijkt dat met een budget in de orde-grootte van 30 miljard een verbetering op het VHR doelbereik mogelijk is van ongeveer 15%-punt, ten opzichte van de 65% die bereikt kan met het Natuurpact. Zo zouden voor bijna 80% van soorten van landnatuur de condities VHR-doelbereik mogelijk moeten worden. In dit maatregelenpakket dragen de reductie van stikstofdepositie, de vergroting van areaal met agrarisch natuurbeheer

en uitbreiding van natuurgebied allemaal bij aan een hoger VHR-doelbereik (Tiktak et al. 2021). Met name veranderingen in de overgangsgebieden rond bestaande natuur en Natura 2000-gebieden kan bijdragen aan VHR-natuur.

### ***Afstemming van beleid op verschillende lagen nodig, onder andere via het NPLG***

Voor verdere stikstofdepositie is er afstemming nodig over doelen voor stikstofemissies tussen verschillende sectoren, wat tot het werkveld van verschillende departementen behoort. Ook is internationale afstemming nodig over reductiemaatregelen omdat stikstof op Nederlandse natuur van zowel lokale als buitenlandse bronnen (met name Europese) afkomstig is. Met een gebiedsgerichte aanpak zoals die van het NPLG (zie eerder) kan afstemming in beleid en maatregelen tussen rijk, provincies en lagere overheden geregeld worden om tot een samenhangende aanpak te komen. Vraag is echter hoe de afstemming binnen rijk en tussen rijke en internationale partijen gaat verlopen. Via het NPLG zijn aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor het realiseren van doelen voor zowel water, stikstof als natuur. De beschikbaarheid daarvan is recent onder druk komen staan door politieke ontwikkelingen, wat het realiseren van aanvullende maatregelen bemoeilijkt.

### ***Het Europees milieubeleid zet in op een nul-vervuilingsambitie, maar ambities zijn recent afgezwakt***

In mei 2021 heeft de Commissie het EU-actieplan “Naar een nul-vervuilingsambitie voor lucht, water en bodem” vastgesteld. Dit actieplan bevat doelen om de afname van de vervuiling te versnellen voor 2030. Het risico en het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen zou dan met 50% gedaald moeten zijn, net als het gebruik van gevaarlijkere bestrijdingsmiddelen. Daarmee zijn er vanuit de EU stringente doelen voor gewasbeschermingsmiddelen in voorbereiding. Daarnaast wordt ook naar landbouw gekeken voor het terugdringen van broeikasgassen (zie ook actiedoel 8). Als in de doorvertaling van het Europese klimaatdoel van ‘netto nul’ broeikasgasuitstoot in 2050 de Nederlandse landbouw relatief weinig emissieruimte wordt geboden, dan heeft dat verregaande consequenties voor grote delen van de landbouwsector. Het betreft voorstellen die niet het EU proces hebben doorlopen, maar de ambities zijn recent afgezwakt door de Europese Commissie. Het is dus nog de vraag of het bij ambities zal blijven of dat het op termijn wellicht toch verplichtingen zullen worden.

### ***Nieuw nationaal milieubeleid in ontwikkeling***

Door Ministerie IenW wordt gewerkt aan het tot stand komen van het Nationaal Milieuprogramma (NMP). Het plan is om het NMP in de loop van 2024 naar de Kamer worden gestuurd, dus onder een nieuw kabinet. Voor dit NMP zal de EU wet- en regelgeving op milieuvlak richtinggevend zijn, met name het actieplan “Towards zero-pollution”. Op hoofdlijnen zijn de aandachtsvelden en aanpak al aan de kamer meegedeeld. Het doel van het NMP is een gezonde, schone en veilige leefomgeving te creëren in 2050 waarbij milieurisico’s verwaarloosbaar zijn (Min IenW 2022; Min IenW et al. 2023). Hiervoor is een langetermijnaanpak voorgesteld, vanuit een brede benadering van welvaart, met samenhang tussen milieudossiers. Zo wordt voortgebouwd op al lopende beleidslijnen, zoals het beleid voor bodem, stoffen, water en het circulair omgaan met grondstoffen. Ook is betrokkenheid van een brede groep maatschappelijke actoren bij het opstellen van het NMP voorzien.

Het realiseren van vitale ecosysteem, zoals een gezonde bodem een schone watersystemen, is expliciet benoemd als aandachtsveld voor het NMP. Om de vitaliteit te bevorderen is het nodig om milieuvervuiling aan te pakken, overeenkomstig actiedoel 7. De ambities uit het NMP om milieuvervuiling verder terug te brengen, en om grondstoffen efficiënter in te zetten zijn in principe ook gunstig voor biodiversiteit. Met het benoemen van de ambities en doelen van het NMP kan een

belangrijke bijdrage geleverd aan het actiedoel voor het terugbrengen van vervuiling. Hoe dit nieuwe beleidsprogramma zal uitpakken voor biodiversiteit hangt uiteraard nog af van de concretisering, instrumentatie en uiteindelijk uitvoering en handhaving. Met het afzwakken van de ambities van het EU actieplan is het moeilijk te zeggen hoe het NMP eruit zal gaan zien, en of dat een substantiële bijdrage zal vormen aan het op orde brengen van milieucondities waar actiedoel 7 om vraagt.

Actiedoel 8: Minimaliseer de gevolgen van klimaatverandering en verzuring van oceanen voor biodiversiteit en versterk de weerstand van natuur, o.a. door mitigatie en adaptatie en bewerkstellig positieve gevolgen van klimaatactie op biodiversiteit onder andere door in zetten op natuurlijke oplossingen en/of ecosysteembenaderingen, waarbij de negatieve gevolgen van klimaatactie voor de biodiversiteit worden geminimaliseerd en de positieve worden bevorderd.

### ***Maatregelen voor klimaat- en natuurbeleid liggen in elkaars verlengde, wat mogelijkheden geeft voor koppeling van doelen***

Zowel actiedoel 8 als 11 zijn gericht op het versterken van de weerbaarheid van natuur, door middel van het toepassen van ‘*nature-based solutions*’ en ecosysteembenaderingen. Deze actiedoelen liggen daarmee in het verlengde van het nationale en Europese klimaatmitigatie- en adaptatiebeleid (Knecht et al. 2020.), zoals de European Green Deal, het Klimaatakkoord, de EU Adaptation Strategy en de Nationale Klimaataaptatiestrategie.

Er zijn allerlei mogelijkheden om doelen voor klimaat en natuur te koppelen (Folkert et al. 2020; de Knecht et al. 2020). Het terugdringen van de CO<sub>2</sub> uitstoot via mitigatie draagt bij aan het verminderen van de effecten van klimaatverandering op natuur. Maar met name het toepassen van *nature-based solutions* bij het nemen van maatregelen voor klimaat-adaptatie en mitigatie kan bijdragen aan het versterken van de natuur en aan het beperken van de gevolgen van opwarming. Denk daarbij aan vernatten van veen en het planten van bossen (Bremen et al. 2020). Andersom kan het herstellen van de natuur bijdragen aan het mitigeren van en adapteren aan klimaatverandering. Zo draagt het behoud en herstel van vennen bij aan natuurdoelen en het voorkomen van CO<sub>2</sub>-emissies uit bodem. Het herstel van natuurlijke beeklopen draagt zowel bij aan natuurdoelen als aan het beperken van de wateroverlast door klimaatverandering door de bufferende werking op waterafvoer, zoals in Zuid-Limburg in het Gulp- en Geuldal gerealiseerd wordt (meer over nature-based solutions, zie actiedoel 11, hoofdstuk 3.2). Een koppeling is echter niet altijd een optie. In geval van verzuring van de oceanen is een lagere atmosferische CO<sub>2</sub> concentratie de enige optie om te voorkomen dat soorten zoals de zeevlinder (een biologische graadmeter van de effecten van oceaanzuurverzuuring) steeds meer moeite hebben met de bouw van hun slakkenhuis (Mekkes et al. 2021).

### ***Koppelen van natuur en klimaatdoelstelling vraagt om goede afstemming***

Maatregelen kunnen ook strijdig zijn. Zo is het kappen van bossen in het Natuurnetwerk nodig voor het voortbestaan van beschermde soorten die open leefgebieden nodig hebben zoals heide. Maar tegelijkertijd is kappen van bos strijdig met klimaatdoelen om CO<sub>2</sub> vast te leggen. Het Rijk en provincies hebben in de nationale bossenstrategie daarom afgesproken deze kap te compenseren en te streven naar een netto uitbreiding van het bosareaal in Nederland (LNV & Provincies, 2020), waarmee meerdere doelen worden nagestreefd. Een ander voorbeeld is de productie van bio-brandstoffen, wat kan bijdragen aan een verminderde uitstoot van CO<sub>2</sub> bij energieproductie. Het risico bestaat dat de grootschalige teelt van biomassa resulteert in monoculturen die in de plaats

komen van natuur, met negatieve gevolgen voor de biodiversiteit (IPBES 2019). Ook zijn er biomas-sagewassen, zoals mais, die beduidend meer negatieve effecten hebben op natuur dan anderen (PBL 2020).

### **De klimaatmitigatie-opgave voor de veehouderij is afhankelijk van het succes van het beleid voor stikstof**

De Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering beoogt het terugdringen van de belasting van stikstofgevoelige natuur en het robuuster maken van de natuur (PBL et al. 2024). Een van de maatregelen is een verkleining van de (rund)veestapel wat tevens een evenredige reductie van broeikasgassen tot gevolg heeft. Het terugdringen van de stikstofdepositie en het beperken van klimaatverandering is weer belangrijk voor het herstellen van de natuur. Deze voorbeelden illustreren het belang van integraal gebiedsgericht beleid, waarbij stikstofbeleid voor natuur ook kan bijdragen aan klimaatdoelen.

Zo worden bossen in stikstofgevoelige natuurgebieden op droge zandgronden kwetsbaarder door de combinatie van een te hoge stikstofdepositie en verdroging door wateronttrekking. De verdroging wordt weer versterkt door de aanhoudende droge zomers als gevolg van klimaatverandering. Deze combinatie van omstandigheden maakt bossen kwetsbaarder voor ziekten en plagen en kan uiteindelijk leiden tot sterk achteruitgang van de vitaliteit van het bos. De consequentie voor de klimaatopgave is dat een lagere vitaliteit van bossen het vastleggen van koolstof raakt.

## 3.2 Doelen voor duurzaam beheer van ecosystemen en voor de bijdragen van natuur aan mens en economie

In deze sectie wordt het cluster aan actiedoelen behandeld over duurzaam gebruik van ecosystemen, en het waarborgen en delen van de baten uit de natuur voor mensen en de economie. In dit deel ligt de focus op natuur en biodiversiteit in gebieden die ook in gebruik zijn voor economische activiteiten, en minder op beschermde soorten en habitats. De actiedoelen uit dit cluster leunen dan ook sterk op het streven naar een natuurinclusieve maatschappij. De aandacht voor dit soort doelen is recenter dan voor doelen uit het vorige cluster, en het beleid is ook nog minder ver gevorderd. Actiedoelen die hier besproken worden hebben geen kwantitatieve doelen, zoals dat geldt voor actiedoelen over bescherming en herstel. Dat maakt een interpretatieslag over het halen van de actiedoelen nodig. Daartegenover staat dat er in het Nederlands en Europees beleid soms weer wel kwantitatieve doelen op dit vlak zijn geformuleerd (bijvoorbeeld voor biologische landbouw), en als die gehaald kunnen zullen waarschijnlijk ook de GBF actiedoelen gehaald kunnen. Actiedoel 9 over duurzaam gebruik van wilde soorten en actiedoel 13 over het eerlijk verdelen van opbrengsten uit genetische bronnen worden niet behandeld.

Actiedoel 10: Ervoor zorgen dat gebieden die gebruikt worden voor landbouw, aquacultuur, visserij en bosbouw duurzaam beheerd worden, in het bijzonder door duurzaam gebruik van biodiversiteit en aanzienlijke toename van biodiversiteits-vriendelijke praktijken, zoals duurzame intensivering, agro-ecologische en andere innovatieve benaderingen. Hiermee wordt behoud en herstel van biodiversiteit nagestreefd, en het behoud van de levering van diensten.

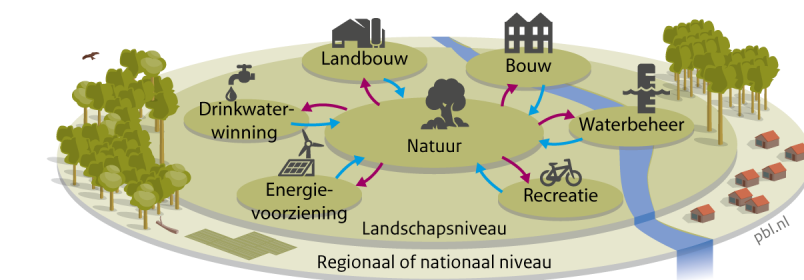
## Nederlands beleid voor duurzaam gebruik landbouwgrond

### Het GBF streeft naar een duurzaam gebruik van landbouwgrond en bossen, waar onder andere beleid voor biologisch landbouw en duurzaam bosbeheer aan zullen bijdragen

Het GBF geeft met actiedoel 10 een richting aan naar duurzaam gebruik van land en water, waarbij biodiversiteit en natuur als belangrijke factoren voor productie worden gezien, of waarbij de landbouwpraktijk 'vriendelijk' is voor biodiversiteit. Dit onderscheid komt overeen met de manier waarop natuurinclusieve landbouw in de studie van Farjon et al. (2019) is geformuleerd, waarin zowel werken voor als werken met biodiversiteit is onderscheiden (figuur 4).

**Figuur 4**

#### Baten van natuur voor natuurinclusieve economie



→ Invloed op natuur

→ Baten van natuurlijk kapitaal

Bron: PBL

*De natuur buiten beschermde natuurgebieden bezit andere natuurwaarden dan soorten en habitats met een beschermingsstatus. In deze gebieden ligt een grotere nadruk op de maatschappelijke waarden van natuur voor mens en economie, en het inpassen van natuur in economische activiteiten. Dit is de ruimte waar natuurinclusieve ontwikkelingen plaatsvinden.*

Het actiedoel sluit goed aan bij de ambities van Europees en Nederlands beleid over verduurzaming van landbouw, visserij en bosbouw. In deze paragraaf gaan we in op met name de landbouw en bosbouw. Visserij en visteelt worden hier buiten beschouwing gelaten.

Op zowel Europees, nationaal en provinciaal niveau zijn er doelstellingen geformuleerd voor duurzaam gebruik van ecosystemen en natuurlijk kapitaal, die aan actiedoel 10 zullen bijdragen. Zo bevat de EU *From Farm to Fork* strategie (EU 2020) ambities voor onder andere het vergroten van biologische landbouw, landbouw met meer landschapselementen die meer diensten kunnen leveren, en landbouw met minder belasting van water en milieu. In het nationaal beleid zijn deze ambities verder uitgewerkt in onder andere een actieplan biologische landbouw. In de nationale en internationale Bossenstrategie is er aandacht voor duurzaam gebruik van bossen. Ook streeft het Rijk samen met de provincies en gemeenten naar een sterke en veerkrachtige natuur die bijdraagt aan het versterken van de brede welvaart, onder andere door het duurzaam benutten van natuurlijke hulpbronnen (Min EZ 2013, 2014; Min LNV 2019; EU 2020). In het Ontwerp NPLG wordt gesproken over agrarische natuur en natuurinclusieve landbouw, waarmee ook dat programma relevant is voor dit actiedoel.

### ***Staan beleid heeft ambities om het areaal onder biologisch beheer te verhogen, maar die worden in Nederland momenteel niet gehaald***

In de biologische landbouw worden natuurvriendelijkere teeltmethoden gebruikt die natuurvriendelijker zijn dan conventionele manieren van produceren, waarmee het ook een vorm van duurzaam landgebruik is. Zo wordt er geen gebruik gemaakt van kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen, en zijn er voorschriften voor het gebruik van krachtvoer en diergeneesmiddelen (IFOAM 2019). Op deze manier kan een bijdrage geleverd aan behoud en herstel van natuur en biodiversiteit, duurzaam gebruik van natuurlijk hulpbronnen zoals een gezonde bodem, en het verminderen van milieudruk uit de landbouw (actiedoel 7). In het ontwerp NPLG wordt biologische landbouw ook genoemd als ander beleid dat kan bijdragen aan de NPLG doelen. De huidige nationale doelstelling uit het Actieplan Biologische landbouw (Min LNV 2022) richt zich op 15% biologische landbouwareaal in 2030. De Europese biodiversiteitsstrategie (EBS) heeft een hogere ambitie, namelijk dat 25% van het landbouwareaal in 2030 in gebruik is door biologische landbouw. Deze ambities staan ver af van de huidige situatie in Nederland. In 2022 bedroeg het areaal met biologische landbouw zo'n 80.000 ha. Dat komt neer op 4,4% van het totale landbouwareaal van 1,8 miljoen hectare, terwijl het Europees gemiddelde op 9,1% ligt (CBS 2022).

Deze achterblijvende realisatie maakt het nodig om het beleid te intensiveren. Het actieplan noemt daarvoor de prioriteiten: het vergroten van de afzet, het stimuleren van de omschakeling naar biologische productie, en verdere kennisontwikkeling voor innovatie. Als deze ambities van het staande beleid waargemaakt worden draagt dat ook bij aan actiedoel. Er zijn eerder al meerdere elemmeringen benoemd voor het omschakelen, onder andere de financiering, de hoge desinvesteringen, het beperkte zicht op de lange termijn, en tekorten aan biologische voer en biologische bestrijdingsmogelijkheden (Meeusen 2015). De acties uit het actieplan zijn over het algemeen te schetsen als vormen van faciliterend beleid, en de vraag is vooralsnog hoe effectief dat zal zijn om het areaal substantieel te verhogen en de afzet te vergroten.

### ***Het actieplan voor biologische landbouw heeft als expliciet doel om bij te dragen aan biodiversiteit***

Er wordt in het Nederlandse actieplan expliciet genoemd dat het verhogen van de biodiversiteit op biologisch beheerde percelen een expliciet einddoel is. Door minder nutriëntenverlies (nitraatuitspoeling en ammoniakemissie), en minder gebruik van diergeneesmiddelen en gewasbescherming. Door deze effecten kan biologische akkerbouw en melkveehouderij ook aan gebiedsdoelen bijdragen, zoals in bufferzones rondom natuurgebieden (Migchels et al. 2023). Het vergroten van het areaal biologische landbouw kan hiermee bijdragen aan het versterken van de natuur in Nederland.

### ***Er is discussie over het effect van biologische landbouw op biodiversiteit***

Een recente review laat zien dat vergeleken met de gangbare landbouw de lokale soortenrijkdom van biologische landbouw gemiddeld hoger ligt, en dat de resultaten verschillen per locatie en afhankelijk zijn van de soortengroep waar naar gekeken wordt. Zo werd voor spinnen gemiddeld een 15% hogere soortenrijkdom gevonden, en voor planten gemiddeld 95% (Stein-Bachinger et al. 2021). Maar het is op basis van deze review ook niet altijd zo dat de biodiversiteit op biologisch beheerde percelen hoger is dan in gangbare landbouw.

Een veel gehoord punt van kritiek is dat de opbrengst van biologische landbouw vaak lager dan in gangbare landbouw. Daardoor is er bij gelijkblijvende consumptie meer ruimte voor landbouw nodig als er met biologische methoden wordt gewerkt, wat potentieel ten koste kan gaan van natuur en biodiversiteit. Dat verlies kan elders in de wereld plaatsvinden als het tot meer import zou



leiden. Overigens wordt het verschil in opbrengst door innovatie steeds kleiner. Onder gecontroleerde onderzoeksomstandigheden is er nog maar weinig verschil (Tamburini et al. 2020), en met meer onderzoek zal het verschil nog kleiner kunnen worden (Tittonell 2013). Het Nederlandse actieplan heeft ook innovatie en kennisuitwisseling als doel.

### ***Nieuwe vormen van extensieve en natuurinclusieve landbouwmethoden en initiatieven zijn in ontwikkeling***

Naast biologische landbouw zijn er nog andere vormen van extensievere en natuurinclusieve landbouw in ontwikkeling waar biodiversiteit bij gebaat kan zijn. Dat zijn onder andere kringlooplandbouw, regeneratieve landbouw, voedselbossen of permacultuur. Ook zijn er bottom-up initiatieven vanuit betrokken burgers. Onder al deze initiatieven vallen teeltmethoden met zeer verschillende uitgangspunten en doelen, die verschillende effecten op biodiversiteit kunnen hebben. Alle vormen kunnen in principe aan actiedoel 10 bijdragen, maar het areaal van de meeste van deze vormen van landbouw is vooralsnog erg bescheiden.

Kringlooplandbouw is vanwege de te sluiten kringlopen van toepassing op een hoger ruimtelijk niveau dan dat van een individuele boerderij (in tegenstelling tot biologische landbouw). Er zijn een aantal principes voor deze vorm van landbouw geformuleerd, zoals het hergebruiken van afvalstromen, en het zoveel mogelijk gesloten houden van stikstofkringlopen (Min LNV 2018). Dit kan zowel gerealiseerd op bedrijfsniveau als op basis van afspraken tussen bedrijven in voedselproductketens. Een voorbeeld daarvan is de eierproducent Kipster ([www.kipster.nl](http://www.kipster.nl)).

Regeneratieve landbouw is een vorm van landbouw waarbij behoud van een gezonde bodem het uitgangspunt vormt, en waarbij verschillende soorten ecosysteemdiensten worden bevorderd (zowel producerend, cultureel, regulerend en ondersteunend van karakter). Hierdoor kunnen ecologische, sociale en economische dimensies van voedselproductie worden versterkt (Schreefel et al. 2020). Om regeneratieve landbouw te stimuleren zijn een aantal initiatieven en projecten opgezet. Zo is er een groot programma voor regeneratieve landbouw gestart, gefinancierd vanuit het nationale Groeifonds.

Concepten waarbij het vergroten van natuurwaarden in landbouwgebieden voorop staat vallen onder de noemer natuurinclusieve landbouw, zoals het initiatief voor 'boerennatuur' (boerennatuur.nl). Ook worden extensievere landbouwpraktijken ingezet in half-natuurlijke gebieden die in beheer zijn bij natuur-beherende organisaties. Al deze vormen van landbouw zijn minder scherp gedefinieerd dan biologisch landbouw. De claim dat een product biologisch geproduceerd is, is gekoppeld aan een keurmerk- en certificeringssysteem waarvoor standaarden en normen zijn ontwikkeld. Door deze standaardisatie kan er op een eenduidige manier onderzoek gedaan naar de bereikte effecten. Daarbij bestaat biologisch al veel langer dan de andere vormen, waardoor er al meer ervaring met teeltmethoden is opgebouwd, en er meer onderzoek is gedaan aan de milieueffecten en impacts op biodiversiteit (Tamburini et al. 2020).

### ***Met een nationaal doel voor natuurinclusieve landbouw rond Natura2000 gebieden kan een invulling gegeven worden aan de nieuwe internationale actiedoelen***

In het NLPG (zie paragraaf 3.1) wordt gestreefd naar een andere balans tussen natuur en landbouw (Min LNV et al. 2022). Er zijn ideeën uitgewerkt om in zones rond Natura 2000 gebieden de landbouw te extensiveren. In die zones zou de nadruk komen te liggen op natuurinclusieve landbouw en grondgebonden veehouderij. Ook in de EBS komt het streven naar vergroten van biodiversiteit in landbouwgebied terug, zoals in het doel voor het vergroten van het areaal aan

landschapselementen tot 10%. In het NPLG wordt dat aandeel ook genoemd. In Nederland is dat aandeel momenteel aanzienlijk lager (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022).

Natuurinclusieve landbouw gaat gepaard met maatregelen zoals aanplant van landschapselementen, verhoging grondwaterstanden en het verminderen van emissies, waardoor biodiversiteit kan worden versterkt. Ook biologische landbouw kan in deze zones een plaats krijgen, zeker als er dat gecombineerd kan worden met effectief agrarisch natuurbeheer waarmee de biodiversiteit wordt bevorderd. Deze ideeën sluiten ook aan bij actiedoel 7, waar naar vermindering van verontreinigingen en verlies aan nutriënten wordt gestreefd.

### ***Veel initiatieven voor extensievere teeltmethoden verkeren nog in de beginfase, en hebben nog een beperkte omvang en schaal***

Momenteel zijn er geen complete gegevens beschikbaar over hoeveel bedrijven betrokken zijn bij de hierboven genoemde innovatieve vormen van extensieve of natuurinclusieve landbouw omvat, afgezien van biologische landbouw (CBS 2022). Er zijn meerdere netwerkinitiatieven vanuit burgers gestart die werken met de concepten van regeneratieve of biologische landbouw. Voorbeelden zijn 'Land van Ons', 'Herenboeren' en 'Wij-land'. Deze initiatieven hebben vaak naast duurzame productie ook andere, sociale, doelstellingen. Ze beginnen klein vanuit betrokken burgers en boeren, en maken daarbij ook gebruik van crowd-sourcing. De schaal van deze bottom-up door burgers en boeren gedragen initiatieven is nog erg beperkt. Het gezamenlijk areaal onder Land van Ons groeit en bedraagt momenteel 260 ha (<https://landvanons.nl/>), en het areaal van de Herenboeren is vergelijkbaar (18 boerderijen van gemiddeld 17,5ha).

### ***Bereidheid onder boeren met een gangbaar bedrijf tot het nemen van voor natuurinclusieve maatregelen hangt af van financiële prikkels***

Een enquête onder een kleine duizend boeren die lid zijn van de LTO naar hun bereidheid tot het nemen van natuurinclusieve maatregelen gaf aan dat meer dan de helft van de respondenten al meerdere maatregelen heeft genomen voor een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering (Bouma et al. 2020). Dat gaat dan om extra weidegang, aanpassing van het mestgebruik, bloeiende akkerranden of het gebruik van groenbemesters. Slechts een deel van deze respondenten (18%) heeft natuurinclusiviteit verdergaand in de bedrijfsvoering geïntegreerd. Wel geven de boeren die op dit moment al aan de randen van hun bedrijf natuurinclusieve maatregelen nemen en iets aan natuurinclusieve landbouw doen (40% van de respondenten) aan dat zij best meer willen doen, maar dat hier dan wel een vergoeding tegenover dient te staan.

Naast vergoedingen en andere financiële prikkels speelt de motivatie van boeren een belangrijke rol, en de bekendheid en kennis over minder intensieve landbouw. Gemotiveerde boeren die bereid zijn om risico's te nemen en die vinden dat de landbouw minder intensief moet worden, hebben natuurinclusiviteit al in meer of mindere mate in hun bedrijfsvoering geïntegreerd. Voor het beleid betekent dit dat het ook belangrijk is de risico's en onzekerheden die met een omschakeling naar natuurinclusieve landbouw gepaard gaan te verkleinen.

Recent onderzoek van de WUR (Jongeneel et al. 2024) laat zien dat de financiële gevolgen van verduurzaming in de veeteelt en akkerbouw ingrijpend zijn. Duidelijk moet worden welke bijdrage de overheid zal leveren om de transitie te faciliteren en boeren economisch perspectief te kunnen bieden. Er zijn meerdere maatregelen voorgesteld voor deze barrière, zoals de inzet van marktinstrumenten (meerprijs voor duurzame producten); subsidie van niet-productieve investeringen (bijvoorbeeld voor duurzaam veevoer), en het betalen voor ecosysteemdiensten (zoals een

vergoeding voor extensivering om verdroging in veenweiden en daarmee broeikasgasemissies tegen te gaan).

## Nederlands beleid voor duurzaam gebruik bossen.

### **Het beheer van bos in Nederland is gericht op multi-functioneel gebruik**

Bos beslaat momenteel met 370.000 ha zo'n 11% van het grondgebruik in Nederland (Schelhaas et al 2022). Het beheer van het bos is in Nederland voor het merendeel gericht op multifunctioneel gebruik van het bos (60% van het bosareaal), en daarnaast op natuurbehoud (39%) (Oldenburger, FRA2020). Gebruik van bos is in Nederland met name gericht op recreatie, en daarnaast voor een deel op houtproductie. Hieronder gaan we verder in op het beheer van het bos dat nodig is voor deze vormen van gebruik.

### **Staan beleid is gericht op uitbreiding het bos, duurzaam bosbeheer en op behoud van verschillende gebruiksfuncties**

Veel van het staande beleid valt onder de Bossenstrategie, uitgewerkt in een nationale en internationale strategie. Duurzaam bosbeheer is voor beiden een belangrijk uitgangspunt.

De nationale bossenstrategie van de overheid (Min LNV & IPO 2020) heeft als doelen het uitbreiden van het bosgebied met 10% (37000 ha), het onder duurzaam beheer brengen van het Nederlands bos, en verder dat door revitalisering er ook in de toekomst op een duurzame wijze gebruik gemaakt kan blijven worden van bossen. De revitalisering houdt in dat de kwaliteit van het Nederlandse bos verbeterd wordt, door het nemen van maatregelen die de milieudruk op bossen door stikstofdepositie en verdroging verminderen, door het verhogen van de veerkracht van het bos tegen verstoring (recreatie, droogte, etc), waardoor bossen op termijn ecosysteemdiensten kunnen blijven leveren.

De doelen van de Internationale bossenstrategie zijn onder andere het stoppen van mondiale ontbossing, door het alleen nog op de markt toestaan van (agro)grondstoffen die niet aan ontbossing bijdragen, en door tegelijk bossen onder duurzaam beheer te brengen. Verder wordt ingezet op het uitbreiden van het mondiale areaal aan bossen, en het mobiliseren van Europese lidstaten om hun invoer van (agro-)grondstoffen te verduurzamen (BHOS & LNV 2020).

Tot aan 2020 vielen de inspanningen van overheid en marktpartijen om het aandeel duurzaam geïmporteerd hout te vergroten onder het convenant "Bevorderen duurzaam bosbeheer". Het huidige Nederlandse beleid voor duurzame houtproductie is een uitwerking van de Europese Houtverordening (EUTR), die stelt dat er alleen hout op de markt gebracht mag worden dat aantoonbaar afkomstig is uit duurzaam beheerde bossen. Dat geldt zowel voor het hout dat uit nationale bossen afkomstig is als voor de import van hout. Inmiddels is er een nieuwe verordening voor in de plaats gekomen (de EUDR), die de werking uitbreidt naar andere grondstoffen die mede verantwoordelijk zijn voor de wereldwijde ontbossing, zoals soja, palmolie, cacao en leer. Deze regelgeving wordt momenteel omgezet naar Nederlandse wetgeving. Hiermee wordt internationaal duurzaam bosbeheer bevorderd, met name voor tropische herkomstgebieden.

### **Trends geven een verbetering van de kwaliteit van bossen te zien, maar uitbreiding van het areaal bos blijft achter**

Gegevens over de toestand en gebruik van het Nederlandse bos zijn voor een groot deel afkomstig uit de Nationale Bosinventarisatie (Schelhaas et al. 2022). Langjarige trends laten een lichte daling zien in bosareaal. Daarmee lijkt de ontbossing in de periode 2013-2017 wel voorbij. Maar de aanleg van nieuw bos blijft vooralsnog achter ten opzichte van eerdere periodes. Een versnelling van het planten van nieuw bos die is ingezet in het huidige beleid zal pas later zichtbaar worden, omdat het gemiddeld zo'n 5 jaar duurt voordat nieuwe bossen op de kaart staan.

Tegelijk zetten andere trends uit eerdere inventarisaties door: het Nederlandse bos wordt gemiddeld ouder, meer gemengd, en met meer leeftijdsklassen. Ook staan er steeds meer loofbomen, wat met name ten koste is gegaan van (monotone) naaldboomopstanden. Ook de gemiddelde hoeveelheid levend en dood hout blijft toenemen, maar minder snel vanwege effecten van droge zomers zoals in de periode 2018-2020.

Een meer diverse structuur van het bos is in principe ook gunstig voor de bosbiodiversiteit (Janssen en van Benthem 2013). Variatie in soorten maakt het bos ook beter bestand tegen klimaatverandering en ziektes. Dat is nodig, want de effecten van de droge zomers en essentaksterfte zijn meetbaar en leiden tot een verminderde vitaliteit van het Nederlandse bos. Zo is biodiversiteit als voorwaarde gekoppeld aan dit actiedoel voor duurzaam beheer.

### ***De recreatiedruk in de Nederlandse bossen is hoog, zeker tijdens en na de COVID-pandemie***

Natuurgebieden, bos en agrarisch gebied zijn geliefde om te recreëren, vooral om te wandelen en fietsen ([CLO-indicator nl125808](#)). Tellingen geven aan dat de recreatiedruk veel hoger is dan 30 jaar geleden, en dit heeft effecten op de biodiversiteit door onder andere verstoring. Daarmee is het de vraag of de huidige mate van recreatie wel samengaat met duurzaam gebruik, en het instandhouden van de bosbiodiversiteit ([SBB 2022](#)). Betere zonering van het bosareaal kan op relatief korte termijn de recreatiedruk in bossen met kwetsbare biodiversiteit verminderen. Een andere mogelijke maatregel voor het verminderen van de recreatiedruk is het zoneren van bosgebruik, door te sturen op voorzieningen zoals parkeerplaatsen en paden, door deze in kwetsbare gebieden af te sluiten en eventueel te verplaatsen.

### ***Duurzaam bosbeheer is een voorwaarde voor verantwoorde productie van hout***

Houtproductie is een belangrijke inkomstenbron voor Nederlandse natuur-beherende organisaties, die daar vervolgens het bos mee kunnen beheren. Tegelijk wordt het kappen van hout in publieke discussies controversieel gevonden, omdat het de biodiversiteit kan aantasten en indruist tegen koolstofopslag in bossen (zie kamerbrief Min LNV 2023). Het is daarom des te meer belangrijk dat hout alleen afkomstig mag zijn uit duurzaam beheerd bos. Houtproductie is een belangrijk onderwerp in de internationale definities van duurzaam bosbeheer. In de standaarden In de wereldwijd meest gebruikte marktstandaarden (zoals FSC en PEFC) wordt een balans gezocht tussen sociale, economische en ecologische belangen van bosgebruik. Ook zijn er eisen opgenomen om biodiversiteit in productiebossen te behouden en stimuleren, die met maatregelen in regionale standaarden verder zijn uitgewerkt. In het GBF is dan ook het aandeel beheerd bos onder de keurmerken voor duurzaam bosbeheer opgenomen als indicator.

### ***Het merendeel van het productie bos in Nederland is gecertificeerd voor duurzaam beheer***

Bijna de helft van het Nederlandse bos valt onder de FSC standaard, waarmee het merendeel van de houtproductie in Nederland wordt gecertificeerd ([Probos kerngegevens](#)). Certificering is bedoeld om aan te tonen dat het beheer plaats vindt volgens de principes van duurzaam bosbeheer. Op deze manier wordt in het bosgebruik voor productie grotendeels aan actiedoel 10 voldaan.

Overigens voorziet het Nederlandse bos maar voor een klein deel in de houtbehoefte van Nederland, het meeste wordt geïmporteerd.

### **Ook duurzaam bosgebruik in bossen buiten Nederland wordt gestimuleerd**

Minder dan 10% van het hout dat in NL wordt gebruikt is afkomstig uit nationale bossen (exclusief energiehout; [Probos kerngegevens](#)). Dit is grotendeels gecertificeerd. Een relatief groot deel van het uit de EU en de rest van de wereld geïmporteerde en in Nederland gebruikte hout voldoet aan de normen voor duurzaam bosbeheer. In 2020 was bijna 94 procent van het naaldhout, hardhout en plaatmateriaal dat door Nederlandse groothandelsbedrijven werd geïmporteerd voorzien van een certificaat voor duurzaam bosbeheer ([CBS monitor agro-grondstoffen](#)). De uitdagingen liggen met name op houtstromen van gemengde producten (zoals plaatmateriaal), en op loofhout uit gematigde en tropische streken. Daarnaast is er meer aandacht nodig voor secundaire houtproducten zoals geïmporteerde meubels.

## Nederlands beleid voor structurele inzet van natuurlijke oplossingen

Actiedoel 11: Herstellen, onderhouden en verbeteren van de bijdragen van natuur aan de mens, waaronder ecosysteemfuncties en -diensten. Daarbij inzetten op oplossingen die op natuur zijn gebaseerd ('nature-based solutions') en/of door ecosystembenaderingen ten behoeve van alle mensen en de natuur.

Dit actiedoel streeft naar een bredere inzet van natuurlijke oplossingen (*nature-based-solutions*, NBS). Het gaat uit van de verschillende mogelijkheden die natuur en biodiversiteit bieden om een relevante rol te spelen in behoeften van de maatschappij, zoals voedselzekerheid, watervoorziening, het tegengaan van bedreigingen zoals overstromingen, en het bijdragen aan klimaatmitigatie en -adaptatie. Er is bij dit actiedoel dan ook een sterke relatie met de goederen en diensten die ecosystemen kunnen leveren (*benefits of nature*; figuur 5).

### **Natuurlijke oplossingen gebaseerd op ecosystemen worden al op veel plaatsen bewust of onbewust gebruikt, maar daarmee is het actiedoel nog niet gehaald**

Denk hierbij aan de kustverdediging door de duinen, de waterzuivering door duinen en gebieden zoals de Veluwe, de natuurlijke bodemvruchtbaarheid voor de landbouw en natuurgebieden om te recreëren, wat ten goede komt aan de volksgezondheid. De mogelijkheden voor natuurlijke oplossingen zijn echter groter, en kunnen effectiever worden ingezet voor het verbeteren van de leefomgeving en om bijdragen aan een duurzame welvaart te leveren. De vraag voor dit actiedoel is dan ook of enerzijds de potentie van natuurlijke oplossingen bekend is, en anderzijds of er voldoende beleid is om die potentie breder en structureler in te zetten, dan wel dat er beleid is om belemmeringen om natuurlijke oplossingen in te zetten weg te nemen.

### **Ecosysteemdiensten kunnen potentieel een grote rol spelen voor maatschappelijke opgaven**

In een analyse voor de Natuurverkenning 2050 van een scenario Natuurinclusief (Bremner et al. 2022) zijn de bijdragen van de natuur aan opgaven voor de leefomgeving verkend. Dit scenario gaat uit van een sterk verhoogde inzet van natuurlijke oplossingen. Het pakt gunstig uit voor de kwaliteit van het drink- en oppervlaktewater, de aanwezigheid van natuurlijke plaagbestrijders en dierlijke bestuivers, verkoeling en waterberging in de stad, en koolstofvastlegging in veen en bos. Het scenario is ook gunstig voor de kwaliteit van natuur zelf, en hiermee wordt tegelijk een bijdrage aan

de VHR doelen geleverd doordat er een brede verbetering van milieucondities optreedt (actiedoel 7). Het realiseren van een dergelijke natuurinclusieve inrichting van Nederland geeft een grote beleidsopgave. Sleutelfactoren daarvoor zijn onder andere: een duidelijke (ruimtelijke) beleidsstrategie, de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen, en financiële zekerheden voor ondernemers die met natuurlijk kapitaal werken (en daarbij maatschappelijke baten realiseren), en een gestructureerde gedragsaanpak om burgers/consumenten mee te nemen in de benodigde transitie. Dit natuurinclusieve scenario houdt met name voor de landbouw grote veranderingen in. Dat gaat om een forse transitie van dierlijke naar plantaardige productiesystemen, extensivering van dierlijke productiesystemen, en het meer gebruik maken van natuurlijke processen.

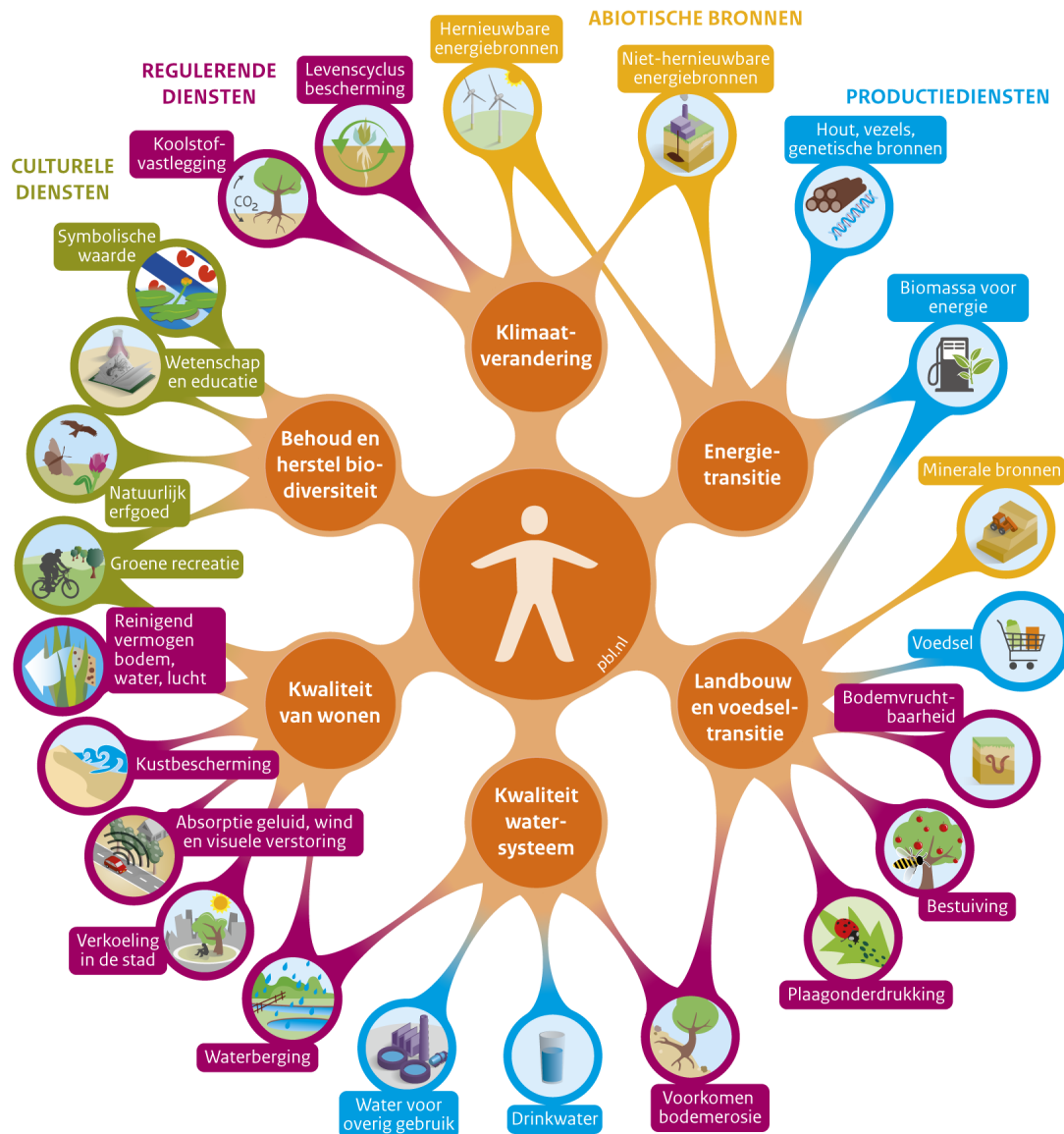
### ***Vergelijking van vraag en aanbod laat zien dat er in Nederland geen sprake is van een optimale inzet van de diensten van de natuur***

Er is een discrepantie tussen het huidige aanbod van ecosysteemdiensten en de totale Nederlandse behoefte aan naar dit soort diensten. De discrepantie tussen vraag en aanbod is voor de meerderheid van de ecosysteemdiensten in de tijd groter geworden ([CLO-indicator 1572](#); de Knecht et al 2022). Dat geeft aan dat er nagedacht moet worden hoe het aanbod van diensten te vergroten. Daar gaan we verderop dieper op in.

Het is overigens niet altijd om voor alle gewenste diensten meer gebruik te maken van wat ecosystemen in Nederland kunnen bieden. Dat heeft deels te maken met keuzes in het gebruik van de beperkt beschikbare ruimte in het dichtbevolkte Nederland. Zo worden veel grondstoffen geïmporteerd (zoals hout veevoer), en worden er technische alternatieven voor diensten uit de natuur ingezet (zoals waterzuivering). De nationale Bossenstrategie heeft als doel het uitbreiden van het bosareaal, mede om meer hout uit Nederlands bos op de markt te brengen en om extra koolstof op te slaan. Maar de in de strategie geplande bosuitbreiding zal nog altijd maar een beperkt deel van de totale behoefte aan hout kunnen dekken (LNV & IPO 2020). Ook de totale nationale behoefte aan koolstofopslag zal maar beperkt via groene oplossingen bediend kunnen worden.

**Figuur 5**

**Natuurlijke oplossingen voor maatschappelijke opgaven**



Bron: Worldbank; EEA

Ecosysteemdiensten kunnen op allerlei manieren bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven, en kunnen zo ook bijdragen aan een brede opvatting van welvaart. Een natuurinclusief ruimtelijk scenario houdt rekening met de inpassing van natuurlijk elementen in de ruimte om de diensten daar te realiseren waar mensen er gebruik van kunnen maken. (Breman et al. 2022; Bron: Worldbank)

**Er zijn allerlei voorbeelden bekend van staand beleid met ambities om natuurlijke oplossingen beter in te zetten, en initiatieven om zulke bijdragen te stimuleren en te financieren**

Een aantal voorbeelden worden hieronder beschreven, zonder de intentie om daarbij volledig te zijn. Een bekend voorbeeld is het project ‘ruimte voor rivieren’, met als doel de capaciteit voor waterafvoer te vergroten en overstromingen te voorkomen door meer ruimte te geven aan natuurlijke processen in het rivierengebied. Een andere is de ‘zandmotor’, waarmee gebruik wordt gemaakt van natuurlijke stromingen in de zee om de kust te versterken door aanvoer van zand uit zee. Zoals hierboven al gemeld is er ook in de bossenstrategie een rol voor natuurlijke oplossingen om de koolstofopslag te vergroten.

In het actieplan biologische landbouw spelen natuurlijke oplossingen een grote rol, door het benadrukken van wat natuur te beiden heeft aan landbouw. Een goede ecologische kwaliteit van de bodem speelt een essentiële rol, waarmee in agrarische behoeften wordt voorzien zoals bodemvruchtbaarheid en watervasthoudend vermogen. Door het afzien van chemische bestrijdingsmiddelen wordt ook bijgedragen aan natuurlijke plaagbestrijding en bestuiving door insecten van gewassen.

Het 'aanvalsplan landschap', een advies is van een consortium van maatschappelijke organisaties, draait om het terugbrengen van landschapselementen. Dat geeft niet alleen voordelen voor het landschap zelf en het uitbreiden van recreatiemogelijkheden, maar heeft ook voordelen voor de landbouw (natuurlijke plaagbestrijdingen bestuiving), voor koolstofopslag en voor een betere waterberging. De doelen uit het 'aanvalsplan' zijn ook opgenomen in het NPLG.

Een belangrijk uitgangspunt van het (ontwerp) NPLG is de sturende functie van water en bodem. De ruimtelijke invulling van het NPLG moet worden opgesteld vanuit water- en bodemsystemen. Hiermee worden impliciet natuurlijke processen benut. In de keuzes van het NPLG zijn natuurlijke processen leidend, zoals het verhogen van het grondwater in veenweiden tot 20-40 cm onder het maaiveld, en het aanleggen van ruimere buffers in beekdalen. Dit soort van structurerende keuzen worden nu verder uitgewerkt in de provinciale plannen voor het landelijk gebied (Boezeman et al. 2024).

Overigens zijn niet alle 'natuurlijke oplossingen' vanzelfsprekend ook voordelig voor biodiversiteit. Zo kan het uitgangspunt 'water en bodem sturend' voordeel hebben voor de landbouw, maar negatief uitvallen voor biodiversiteit. Bij de aanleg van de zandmotor is op bepaalde plaatsen zand weggehaald en overgebracht naar andere plaatsen, met negatieve gevolgen voor de biodiversiteit. Een integrale benadering bij het toepassen van natuurlijke oplossing is daarom aan te raden om ongewenste uitwisseling tussen doelen te voorkomen.

### ***Het inzetten op het beter gebruiken van Nbs is een doorsnijdend thema voor het GBF***

Er zijn behalve actiedoel 11 nog andere actiedoelen waarmee impliciet de inzet van natuurlijke oplossingen ook wordt bevorderd. De inzet op Groen in de Stad (actiedoel 12) is daar een voorbeeld van. En het actiedoel voor het laten rapporten van bedrijven over hun afhankelijkheid van natuur (actiedoel 15) heeft als einddoel om zorg voor natuurlijk kapitaal te verankeren in de besluitvorming van bedrijven. Om dat te kunnen doen is het onder andere nodig om methoden en data te ontwikkelen waarmee de waarden van natuurlijk kapitaal voor bedrijven zichtbaar worden (LNV 2019; zie ook actiedoel 15).

### ***Ook het met de Agenda Natuurinclusief ingezette spoor wordt gebruikt om natuurlijke oplossingen breder in te zetten***

De recent verschenen Agenda Natuurinclusief 2.0 stimuleert dat maatschappelijke partijen meer bewust worden wat natuurlijke oplossingen kunnen bieden, en deelnemers aan de agenda stellen ook zelf doelen op die hier op gebaseerd zijn. De agenda richt zich momenteel op het betrekken van een brede groep actieve actoren uit verschillende sectoren, met communicatie naar en facilitering van voorlopers. In een volgende fase is voorzien om oplossingen uit de huidige fase breder in te zetten, een (transitie)aanpak om andere minder vooroplopende actoren te betrekken moet nog ontwikkeld worden.



### ***Er wordt gewerkt aan structureel beleid voor het actief inzetten van natuurlijke oplossingen***

Concluderend kan gesteld worden dat er al allerlei beleid en bottom-up initiatieven zijn die als ambitie hebben om natuurlijke oplossingen breder in te zetten. Maar het blijft nog de vraag voor dit actiedoel of de bijdragen van natuurlijk kapitaal aan de welvaart al structureel worden meegenomen in beleidsafwegingen en processen voor integrale besluitvorming. En is het staande en voorgenomen beleid al voldoende geïnstrumenteerd en gefinancierd op dit punt. Er zijn een aantal ontwikkelingen aan te geven die daar in principe daaraan kunnen bijdragen, mits deze voldoende ver ontwikkeld zijn en ook daadwerkelijk systematisch gebruikt gaan worden.

Het gebruik en de waarden van natuurlijke oplossingen zijn expliciet als doel benoemd in onder andere de het Beleidskompas, het Groiefonds, en in het kader voor de Brede Welvaart. De ministeries van IenW en LNV hebben het groiefonds programma NL2120 opgezet (met 110 miljoen euro bestemd voor onder andere het stimuleren van groen verdienvermogen) dat ook gebruikt kan voor versnelde implementatie van NbS, zoals bijvoorbeeld voor een klimaatbestendig gebruik van land- en watersystemen. Momenteel is er politieke discussie of dit gereserveerde geld een andere bestemming zal krijgen. Dat lijkt niet bevorderlijk voor innovaties die bij kunnen dragen aan het structureel inzetten op natuurlijke oplossingen.

Onlangs is er een Beleidskompas verschenen voor gebruik binnen de rijksoverheid waarin ook NbS zijn opgenomen. Het Beleidskompas vormt de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de hele Rijksoverheid, en vervangt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Het is de bedoeling dat bij herziening van bestaand beleid of bij het uitwerken van nieuw beleid voor maatschappelijk opgaven het Beleidskompas wordt gebruikt om alle belangen die kunnen spelen mee te nemen, en goed af te wegen. Het Beleidskompas bevat een aantal richtlijnen om NbS mee te nemen bij gebiedsgerichte toepassingen, zoals: samenwerking tussen stakeholders, gebruik van natuurinclusieve MKBA's (Romijn & Renes 2013; Klooster et al. 2018) bij planvorming, en het zoeken naar publiek-private financiering om de eventuele scheve verdeling tussen baathouders en financiers glad te strijken. Het Beleidskompas is recent ingevoerd, en het zal nog moeten blijken hoe structureel, en bij welke opgaven en afwegingen (zoals aanbestedingen) gekeken wordt naar NbS. Het kompas noemt zelf dat het me name om een faciliterende en stimulerend rol gaat richting verschillende beleidsorganisaties.

Tot slot is er aandacht in het afwegingskader voor de brede welvaart voor de maatschappelijke waarden van ecosystemen, en hoe natuurlijk kapitaal kan bijdragen aan welvaart. Het kader vormt een stelsel van indicatoren die als alternatieve basis moet dienen om beslissingen over de economie te nemen in plaats van op het BNP alleen. Daarvoor moet brede welvaart een plaats krijgen in het proces om te komen tot de rijksbegroting. Zo ver is het momenteel nog niet, het kader is nog altijd in opbouw (CPB et al. 2022), en wordt nog niet structureel in besluitvorming ingezet. Over het systeem van ecosystem accounts dat ontwikkeld wordt om invulling te geven aan de waarden van ecosysteemdiensten staat meer vermeld bij actiedoel 14 over mainstreaming, waarvoor het een headline indicator is.

## Opnemen groene elementen in het stedelijk beleid

Actiedoel 12: Zorgen voor een aanzienlijke toename van oppervlakte, kwaliteit en connectiviteit van groene en blauwe ruimte in stedelijke en dichtbevolkte gebieden, en natuurinclusieve stedelijke planning, om toegang tot/connectie met natuur, gezondheid en welzijn voor mensen te versterken. Dit bewerkstelligen door onder andere het waarborgen van stedelijke planning waar biodiversiteit onderdeel van uitmaakt.

### ***Dit actiedoel is specifiek gericht op biodiversiteit in het stedelijke gebied, om te zorgen voor een natuurinclusieve stedelijke ontwikkeling***

Het GBF heeft voor het eerst een doel opgenomen dat specifiek gericht is op biodiversiteit in het stedelijke gebied. Dit actiedoel vraagt om een natuurinclusieve stedelijke ontwikkeling, waarbij de inheemse biodiversiteit, de ecologische connectiviteit en integriteit, het voorzien in ecosysteemdiensten, en de toegang tot natuur van burgers (voor gezondheid en welzijn) wordt verbeterd. Ook vanuit de EU wordt gestuurd op natuurdoelen in steden, voor het herstel van biodiversiteit (EC 2020), het vergroten van de klimaatveerkracht en levenskwaliteit in stedelijke gebieden (EC 2021). Zo roept de onlangs voorgestelde Europese natuurherstelverordening (EC 2022) nadrukkelijk op tot bindende doelstellingen voor het behoud en vergroten van natuur buiten beschermde natuurgebieden, waaronder in de stedelijke ruimte (artikel 6: geen nettoverlies van stedelijke groen in 2030, toename stedelijke groen na 2040).

### ***De mondiale en Europese doelstellingen bieden kansen voor het (verder) institutionaliseren van de voornemens van de Rijksoverheid om meer natuur in en om de stad te stimuleren***

Nederlandse steden staan voor een aantal grote opgaven, terwijl de ruimte in de stedelijke leefomgeving schaars is. Natuur biedt de mogelijkheid om via één ruimtelijk ingreep meerder opgaven te adresseren. Nederland kent op dit moment meerder programma's waar groen en blauw in en om de stad onderdeel van zijn, zoals de programma's Mooi Nederland en Gezonde Groene Leefomgeving en de Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving. Deze programma's stellen geen doelen maar sturen wel aan op de vergroening van steden, bijvoorbeeld door ambities te formuleren voor meer ruimte voor natuur, groen-blauwe dooradering, groenere woonomgeving en goede overgangsgebieden naar groen buitengebied. Momenteel werken de ministeries van LNV, IenW, VWS, en BZK aan de ontwikkeling van een gezamenlijke aanpak (programma Groen in en om de Stad) die gemeenten moet ondersteunen bij het realiseren van meer groen voor het oplossen van meerder stedelijke opgaven, zoals leefbaarheid en gezondheid, klimaatadaptatie, biodiversiteit en aantrekkelijk vestigingsmilieu.

### ***Voor het verzilveren van kansen en het mainstreamen van stedelijke natuur is het van belang dat er meer en bredere aandacht komt voor een goede mix van financiële, juridische en zachte beleidsinstrumenten***

Daarbij is de effectiviteit het grootst bij een mix van elkaar versterkende instrumenten waarmee diverse overheden en financiële en maatschappelijke actoren verleid worden tot het stellen van ambitieuze doelen en verdergaan dat wat minimaal verplicht is (van der Jagt et al. 2023). Voorbeelden van bestaande financiële instrumenten zijn giften en subsidies, gunstige leningen, verminderde belastingen op natuurinclusieve ontwikkelingen, verhandelbare vergunningen voor stedelijke uitbreiding en openbare aanbestedingen waarin natuurinclusiviteit een rol speelt. Voorbeelden van

juridische instrumenten zijn regels voor milieukwaliteit en ruimtelijke ordening, certificaten en producteisen en technische eisen. Uit een vergelijkende landenstudie komt naar voren dat Nederland relatief goed scoort als het gaat om de inzet van zachte instrumenten, maar beneden gemiddeld scoort als het gaat om juridische en financiële instrumenten (van der Jagt *et al.* 2023). Zachte instrumenten die een rol spelen in Nederland bestaan uit platforms voor innovatie, uitwisselingen van goede voorbeelden, kennisuitwisseling en opleidingen, en vrijwillige overeenkomsten. Het instrument van de City Deals en de ontwikkeling en toepassingen van decision support tools als [TEEB-stad](#) en de [Groene Baten Planner](#) zijn hier bekende voorbeelden van.

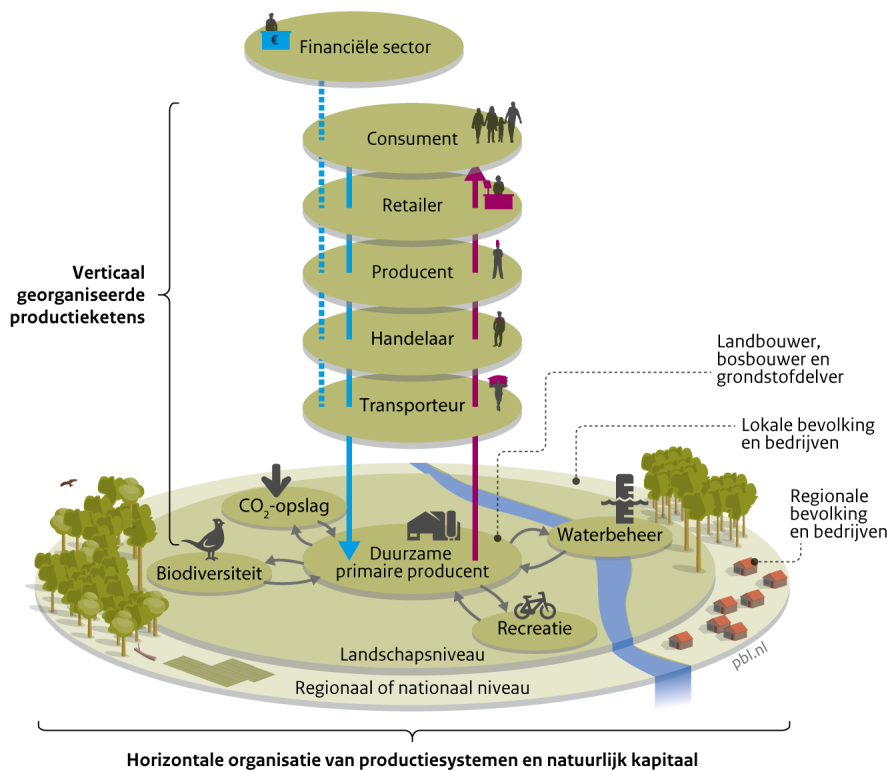
### 3.3 Integreren van biodiversiteit in de besluitvorming van verschillende actoren, en het beschikbaar maken van middelen voor implementatie van het GBF

Het derde deel van de actiedoelen gaat voor een groot deel over het *mainstreamen* van biodiversiteit. Hiermee wordt kortweg het integreren van natuur in besluitvorming bedoeld. Naast integratie van biodiversiteit in publieke besluitvorming op verschillende schaalniveaus (*whole of government*), gaat het ook om de bijdrage aan biodiversiteit van maatschappelijke actoren zoals burgers, bedrijven, financiële sector (*whole of society*). Door die brede integratie en de veelomvattendheid van dit actiedoel (figuur 6; zie ook CBD 2020) zijn er veel dwarsverbanden tussen mainstreaming en andere actiedoelen te zien. Zo is mainstreaming sterk verbonden met actiedoel 1 over het meenemen van natuurwaarden in ruimtelijk beleid (zie paragraaf 3.1, NPLG beleid), en met het doel tot reduceren van de Nederlandse voetafdruk (actiedoel 16), waarvoor brede inzet van private en publieke actoren uit verschillende sectoren nodig is.

In dit hoofdstuk wordt de integratie van biodiversiteit onder de loep genomen, waaronder opname biodiversiteit in doelen van beleid van verschillende departementen (zonder daarbij compleet te kunnen zijn). Daarna wordt ingegaan op het actiedoel om de voetafdruk te reduceren, en wat daar vanuit verschillende beleidsvelden en groepen actoren voor nodig is. Dat hangt nauw samen met integratie van biodiversiteit in het transitiebeleid van ministeries naar een duurzaam voedselpatroon, naar een duurzame energievoorziening en naar een circulaire economie. Integratie van biodiversiteit in beleid voor de energiesector wordt in dit rapport niet verder uitgewerkt. Verder wordt ingegaan op de specifieke rol van een aantal niet-statelijke actoren, zoals stedelijke actoren bij het vormgeven van een groene stedelijke omgeving, en grote bedrijven en financiële instellingen die verplicht worden om biodiversiteit in hun rapportages over bedrijfsvoering op te nemen. Eerder in dit rapport is al ingegaan op actoren uit de agrarische sector, bij het deel over duurzame en natuurinclusieve landbouw (paragraaf 3.2; actiedoel 11). Actiedoelen 17, 18, 22 en 23 worden hier niet behandeld. Voor actiedoel 18 over het uitfasen van schadelijke subsidies wordt momenteel aanvullend onderzoek door onder andere het PBL.

**Figuur 6**

**Mainstreaming van biodiversiteit vraagt betrokkenheid van maatschappelijke actoren in landschap en keten**



- ➡ Betaling en invloed
- ➡ Producten en diensten (uit natuurlijk kapitaal)

Bron: PBL

Het mainstreamen van natuur in besluitvorming van overheden en maatschappelijke actoren houdt een verdere verbreding in van de betrokkenheid bij natuur en natuurbeleid. Dat gaat dan zowel om het opnemen van natuur in de beslissingen van beleidsinstanties en ondernemers op het lokale niveau, als om private partijen die meer indirect verbonden zijn met natuur zoals bedrijven en financiële instellingen in waardeketens.

Actiedoel 14: Zorgen voor de volledige integratie van de verschillende waarden van biodiversiteit in beleid, planning en uitvoering binnen de gehele overheid, en op alle schaalniveaus. Daarnaast integratie in alle sectoren, met name die met een significante impact op de biodiversiteit, en zorgen voor het in overeenstemming brengen van fiscale en financiële geldstromen met de doelen van het GBF.

**Het doel van mainstreaming vraagt om een interdepartementale en langetermijn aanpak, waarbij koppeling met transitieagenda's voor de hand ligt**

Landen moeten volgens actiedoel 14 zorgen voor de volledige integratie van de verschillende waarden van biodiversiteit in beleid, planning, besluitvorming en uitvoering binnen alle lagen van de overheid en binnen alle sectoren. Om dit doel goed te begrijpen is het nodig om de definitie van *mainstreaming* verder te duiden. In de [toelichting van de CBD](#) over de mechanismes van implementatie achter de doelen wordt de term *mainstreaming* omschreven als het garanderen dat

biodiversiteit en de diensten die ze levert opgenomen worden in beleidslijnen en praktijken die effect hebben op biodiversiteit, dan wel ervan afhangen. Hierbij wordt betrokkenheid nagestreefd van overheden op verschillende beleidslagen als ook het expliciet aanspreken van een brede groep niet-staatelijke actoren, zoals bedrijven en financiële instellingen, inheemse volkeren, lokale gemeenschappen en ook burgers.

### **Mainstreaming van biodiversiteit krijgt momenteel op verschillende manieren vorm**

Hieronder worden een aantal manieren beschreven waarop mainstreaming momenteel gestalte krijgt. Dat gaat enerzijds over het opnemen van biodiversiteit in de plannen van de rijksoverheid, zowel per departement als meer algemeen (zoals in het Beleidskompas). Daarnaast is interdepartementale samenwerking een belangrijke voorwaarde voor brede mainstreaming, zoals eerder aangekondigd in de Kamerbrief Versterken Biodiversiteit (Min LNV 2020) en de ontwikkeling van het nieuwe NBSAP. Vanuit sectoren en maatschappelijke actoren zijn er ook initiatieven ten aanzien van het integreren van biodiversiteit, waarvan de Agenda Natuurinclusief het duidelijkste voorbeeld is. Tot slot gaan we in op het monitoren van de bijdragen van natuur aan de brede welvaart, omdat het gebruik van dit soort informatie in besluitvorming als [ondersteunende indicator voor actiedoel 14](#) is benoemd in het GBF.

### **Integratie van biodiversiteit binnen en tussen beleidsdomeinen van verschillende departementen**

De bij het opstellen van de NBSAP betrokken departementen zijn op verschillende manier en in verschillende mate van concreetheid actief met het agenderen en integreren van biodiversiteit op hun eigen beleidsdomein en werken aan bijbehorende actie-agenda's (zie tabel 1).

Er zijn vele dwarsverbanden en afhankelijkheden tussen deze beleidsagenda's, zowel binnen Nederland (met ruimtelijke en sectorale overlap in mandaat en uitvoering), als buiten Nederland. De samenhang tussen de beleidsagenda's en -dossiers in de tabel, zowel in nationaal (ruimtelijk, sectoraal) beleid, als wat betreft afhankelijkheden tussen nationale transities (zoals energie, circulaire economie) en het buitenlands beleid (zoals handelsbeleid en de agenda voor beleidscoherentie), vraagt om continue afstemming en aanscherping naarmate beleid concreter wordt en lessen getrokken worden uit implementatie. Afstemming en coherentie over beleidsdomeinen heen vraagt directe samenwerking en afstemming tussen departementen in de beleidscyclus. Daaronder valt ook het toetsen van instrumenten in beleidsevaluaties (ex-post), en het vooruit kijken naar samenhang in maatschappelijk en economische transities (ex-ante).

Samenwerking en afstemming van beleid gaat ook over eenduidige en consistente communicatie naar buiten toe, voor het faciliteren en mobiliseren van sectoren, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bij het integreren van biodiversiteit. Voor de gewenste samenhang zou er meer op beleidscoherentie gestuurd kunnen worden, zoals bij de ambitie om de Nederlandse voetafdruk te verkleinen. Het is ook nodig om gezamenlijk kennisvragen te identificeren zodat er in gezamenlijkheid geleerd kan worden hoe biodiversiteit effectief geïntegreerd kan worden in beleidsplannen, afwegingskaders en toepassing daarvan in besluitvorming.

Tabel 1

**Mainstreaming vraagt om integratie van biodiversiteit in departementale beleidsagenda's**

Ministerie	Nationaal beleid	Internationaal beleid
LNV	Rijksvisie Natuur, Natuurpact, Programma Natuur, Bossenstrategie, Eiwitstrategie, Agenda Natuurinclusief 2.0, Nationaal Programma Landelijk Gebied, Groen in en om de Stad.	Internationaal beleid biodiversiteit, Internationale bossenstrategie, Duurzame internationale handelsketens voor voedsel en agro-grondstoffen, Ontbossingsverordening (EUDR).
BZK	Nationaal ruimtelijk beleid, Natuurinclusief bouwen en stedelijke planning	N.v.t.
EZK	Nationaal klimaatbeleid, Duurzaamheidsrapportage bedrijven (EU CSRD), Passende zorgvuldigheid bedrijfsleven ( <i>due-diligence</i> , EU CSDDD)	Internationaal klimaatbeleid (inclusief scope 3).
IenW	Nationaal Programma circulaire economie (NPCE), Kaderrichtlijn Water, Programma Noordzee.	Internationaal milieubeleid, Netherlands International Water Ambition
OCenW	Biodiversiteit in onderwijs en kennisontwikkeling	N.v.t.
FIN	Beleidsagenda duurzaamheid financiering	N.v.t.
BuZa	Beleidscoherentie voor ontwikkeling	Inzet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor internationale biodiversiteit; Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.
Rijksoverheid	Beleidskompas, Duurzaam inkopen, Brede welvaart en nationale Rekeningen	N.v.t.

Deze tabel geeft een overzicht van een aantal lopende beleidsagenda's en beleidsdossiers waarin biodiversiteit actief wordt meegenomen, dan wel beter zou moeten worden meegenomen, en vanuit welke departementen deze getrokken worden. De tabel is niet volledig, maar dient als illustratie voor verdere analyse van integratie en coherentie op biodiversiteit. Er zijn vele dwarsverbanden en afhankelijkheden tussen deze agenda's, zowel binnen Nederland als in het internationale beleid. Het overzicht illustreert dat integratie van biodiversiteit in departementaal beleid om interdepartementale samenwerking vraagt.

### **De Agenda Natuurinclusief bevat veel nieuwe initiatieven die aan actiedoelen kunnen bijdragen, voor opschaling is een vervolg nodig**

Het hoofddoel van de De Agenda Natuurinclusief 2.0 is het toewerken naar een natuurinclusieve samenleving (zie tekstkader 3.2). Er zijn een groot aantal doelen en acties per domein benoemd, die op allerlei manieren kunnen bijdragen aan de verschillende actiedoelen uit het GBF. In de agenda staat vermeld dat het bedoeling is dat deze later wordt overgenomen door andere organisaties, middels akkoorden, pacten en convenanten. De agenda speelt zich daarmee af in een vroege fase

van de transitie naar een natuurinclusieve maatschappij, waarin doorgaans koplopers betrokken zijn (gemotiveerde actoren die den zogenaamde *coalition-of-the-willing* vormen).

Of de transitieaanpak van de agenda succesvol wordt is nu nog niet te zeggen. Voor opschaling en brede mainstreaming in 2050 is meer nodig dan faciliterend en ondersteunend beleid. Opschaling zal dan afhangen van de mate waarin de opgedane ervaringen als voorbeeld kunnen dienen voor andere partijen, en van het transitiebeleid dat zich ook zal moeten richten op minder (pro-)actieve partijen. Daarvoor is doorgaans normerend en regulerend beleid en maatregelen nodig zijn. Ook de huidige beschikbare middelen zijn nog beperkt, en de vraag is nog hoe de transitiekosten op termijn gedekt kunnen worden, en of daarmee aan de voorwaarden voor effectieve ondersteuning van initiatieven vanuit de maatschappij (Hajer 2011; PBL 2016).

### ***Baten van natuur worden in nationale rekeningen opgenomen, als informatiebron voor integrale besluitvorming***

Als indicator voor mainstreaming wordt in het GBF onder andere het toepassen van het SEEA systeem voor ecosysteem accounting genoemd (UN 2021). Met deze internationaal ontwikkelde methode worden de verschillende waarden van natuurlijk kapitaal voor zowel burgers als economische sectoren zichtbaar gemaakt. In paragraaf par 3.2 is onder actiedoel 11 over NbS al gerefereerd aan deze methode. Het is een uitbreiding van het systeem van nationale rekeningen, als aanvulling op het bruto nationaal product. Zo wordt een bredere blik op de bijdrage van de economie aan welvaart verkregen. Het vormt ook een toevoeging aan het indicatoren- en besluitvormingskader voor Brede Welvaart (Ederveen en Stoel 2021). Daarin wordt met indicatoren op verschillende domeinen (sociaal, economisch, milieu) de voortgang op SDGs gerapporteerd, om beleidstekorten te signaleren (CPB et al. 2022).

Met voldoende gedetailleerde data kan het systeem in principe gebruikt worden door verschillende belanghebbenden op meerdere schaalniveaus. Zo kan er door overheden op een andere manier besloten worden over maatregelen voor economische groei, en hoe die keuzen bijdragen aan welvaart (Dasgupta 2021). De ontwikkeling van een dergelijk SEEA systeem is in het Nederlandse natuurbeleid onderdeel van de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal (Min EZ 2013).

### ***Het gebruik van een nationale rekeningen voor natuurlijk kapitaal in besluitvorming is momenteel nog beperkt, het systeem is nog in ontwikkeling***

Aan de ontwikkeling van dit systeem van nationale natuurlijk kapitaalrekeningen (*ecosystem accounts*) wordt in Nederland door meerdere kennisinstituten gewerkt, zoals CBS, WUR en RIVM (de Jongh et al. 2022). In 2020 kwam de schatting van de economische baten van natuur uit op 1 à 2 procent van het BNP. Een aantal schattingen zijn echter incompleet en kennen veel onzekerheden. Er is verdere ontwikkeling nodig om de baten van natuur goed weer te geven, om deze in besluitvorming een rol te laten spelen.

### Tekstkader 3.2

#### De Agenda Natuurinclusief 2.0

In 2023 is de Agenda Natuurinclusief 2.0 gelanceerd, die is opgesteld door het Collectief Natuurinclusief (NINO 2023): groene koplopers van bedrijven, brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties en overheden (waaronder het ministerie van LNV, het Interprovinciaal Overleg, Natuurmonumenten en LandschappenNL). De agenda wordt uitgevoerd in tien domeinen: bouw, energie, financiële sector, gezondheid, infrastructuur, landbouw, onderwijs, vrijetijdseconomie, water en bedrijventerreinen.

Het hoofddoel van de agenda is het toewerken naar een natuurinclusieve samenleving. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende definitie: “Natuurinclusiviteit heeft betrekking op de mate waarin maatschappelijke en economische activiteiten ‘verweven’ zijn met de natuur. Dit houdt in dat bij de uitvoering van de activiteiten goed rekening is gehouden met de natuur (Rli 2022a).” De focus van de acties onder de agenda ligt op het versterken van natuurwaarden in de niet-beschermde gebieden, waar ook economische activiteiten plaatsvinden.

Het gaat in de agenda bij natuurinclusief handelen om drie componenten: voorkomen van natuurschade, benutten van kansen die natuur biedt, en het verbeteren van natuurkwaliteit. Met deze componenten kan de agenda bijdragen aan meerdere actiedoelen van het GBF: zoals doelen van de EBS (gerelateerd aan actiedoelen 3 en 4), de Natuurherstelverordening (actiedoel 2), het beter gebruikmaken van natuurlijke oplossingen (actiedoel 11), en actiedoel 14 tot mainstreaming. Door de multi-actor setting is er sprake van een *whole-of-society* en *whole-of-government* aanpak, waarin gewerkt wordt met bottom-up initiatieven.

Er is een investeringsagenda in ontwikkeling, met posten voor proceskosten, transitie- en structurele kosten. Een beperkt deel hiervan wordt gedekt vanuit het Programma Natuur door Min LNV, maar voor een groot deel van de voorziene kosten zal aanvullende dekking gezocht moeten worden. Een deel van de transitiekosten is voorzien vanuit ombuiging van budgetten die juist tot verlies aan biodiversiteit leiden (actiedoel 18).

Er zijn doelen en indicatoren op meerdere lagen voorzien. Zo worden er actie-indicatoren geformuleerd voor de korte termijn (inputs en activiteiten), outcome indicatoren (voortgang transitieprocessen), en prestatie-indicatoren voor de lange termijn (impact). Voor de korte termijn zijn voor alle domeinen algemene acties benoemd. Dat gaat om zaken als het creëren en vergroten van draagvlak, het werken aan een gezamenlijke visie, het delen van kennis, het zoeken naar financiering, het bevorderen van samenwerking binnen en tussen domeinen, en het ontwikkelen van beleid dat de transitie kan ondersteunen. Deze acties zijn in de plannen van verschillende domeinen al terug te zien.

Er zal jaarlijks gerapporteerd worden op de voortgang met acties en doelen rondom natuurinclusiviteit. Hiervoor is door een aantal kennisinstellingen een monitoringsprogramma opgezet (Eiselin et al. 2024). De monitor gaat uit van transities, en heeft daarmee een dynamisch karakter en zal continu worden bijgesteld. Om aan de internationale rapportages te kunnen voldoen, wordt aansluiting gezocht met de indicatoren uit internationale afspraken. Het monitoring raamwerk zal zoveel mogelijk gebruik maken van al bestaande databronnen en meettools, zoals die van het CLO.



In de internationale IPBES assessment over de waarden van natuur is geconcludeerd dat er wereldwijd al veel kennis beschikbaar is over waarden van natuur en hoe die te meten, maar dat dergelijke informatie nog nauwelijks een rol speelt in besluitvorming van overheden en veelal eenzijdig gefocust is op de economische waarde (IPBES 2022; Key Message 6). Ook in Nederland is al veel informatie over natuurlijk kapitaal aanwezig, onder andere in [de Atlas Natuurlijk Kapitaal](#) van het RIVM en CBS. Maar de vraag is in hoeverre de huidige (deels nog incomplete) informatie zoals in de Natuurlijk Kapitaal Rekeningen al tot andere beslissingen van Nederlandse actoren hebben geleid. Bij de besluitvorming over voorgenomen infrastructurele projecten worden al wel milieu kosten-baten analyses gebruikt (MKBAs), waarin ook aandacht is voor het meenemen van de baten van natuur en waarden van ecosysteemdiensten (Koetse et al. 2017). Door het CBS (de Jongh et al. 2021) is de beschikbare informatie uit de NKR toegepast op de provincie Utrecht, ten behoeve van besluitvorming over de Omgevingsvisie. Bij het PBL wordt in het kader van de Brede Welvaart onderzoek gedaan naar gebruik van NKR in beleidsprocessen.

Actiedoel 15: Maatregelen nemen om bedrijven te stimuleren de negatieve impacts op biodiversiteit steeds verder te verminderen en positieve impacts te versterken; in het bijzonder door te verzekeren dat grote en internationale bedrijven en financiële instellingen hun effect op en afhankelijkheden van biodiversiteit door hun gehele waardeketen monitoren en daarover rapporteren; en door informatie aan consumenten te verschaffen om duurzame consumptie te bevorderen.

### **Het Nederlandse natuurbeleid is al langere tijd actief met het stimuleren van bewustwording bij het bedrijfsleven over hun relatie met biodiversiteit en het rapporteren daarover**

Om dit actiedoel te realiseren is beleid en actie nodig vanuit zowel de overheid als het bedrijfsleven zelf. In het afgelopen decennium zijn er door het bedrijfsleven al stappen gezet met het analyseren van hun relatie met natuur, en het meten van impacts op biodiversiteit. Dat is in eerste instantie vanuit de markt gestimuleerd, en verder gestimuleerd door een gerichte aanpak vanuit de overheid om bewustwording onder bedrijven te stimuleren en ze te mobiliseren tot actie.

Zo zijn er in het verleden actieve bewustwordingsinitiatieven gestart onder de vlag van Nederlandse Green Deals (Henkens et al. 2017). Deze hadden de vorm van *Communities of Practice*, waarin kennis en ervaringen zijn uitgewisseld tussen deelnemende bedrijven (van Leenders en Bor, 2014). In opdracht van de Nederlandse overheid is ook een benchmark over rapportage en transparantie opgezet, om bedrijven om bedrijven te stimuleren hun rapportage te verbeteren. Later is de Europese richtlijn tot rapporteren in Nederlandse wetgeving opgenomen, en is het beleid minder vrijblijvend geworden (van Oorschot et al. 2018). De overheid stimuleert ook verbeteren van methoden en data waarmee bedrijven en financiële instellingen hun eigen analyses kunnen doen (FSD & ASN Bank, 2022).

In 2018 is de EU *Non-Financial Reporting Directive* van kracht geworden (NFRD) waarmee grotere beursgenoteerde bedrijven verplicht zijn tot rapportage, inclusief hun relatie met en actie voor biodiversiteit. Het aantal bedrijven dat onder de NFRD verplicht moest rapporteren was nog relatief klein. Inmiddels is de richtlijn al weer aangescherpt, waarmee het verplichtende karakter van de regelgeving is toegenomen. Met dit in eerste instantie vooral stimulerende en faciliterende beleid, en het later verankeren van richtlijnen in de Nederlandse wetgeving is grotendeels aan actiedoel 15 voldaan. De status van biodiversiteit in de rapportages vormt nog een aandachtspunt, net als capaciteitsopbouw bij bedrijven. Over de doorwerking van de rapportageplicht naar de bedrijfsvoering

is nog weinig bekend, en wat er via deze route voor natuurdoelen bereikt kan worden. Meer inzicht in de effectiviteit van deze beïnvloedingsroute op bedrijven is daarom gewenst.

### **Het Nederlandse beleid heeft in het afgelopen decennium al veel gedaan aan het vergroten van bewustwording bij bedrijven en financiële instellingen over hun relatie met natuur**

Dit is onder andere gebeurd via het ruimte maken voor pilots, het opzetten van kennisnetwerken, en platforms voor verspreiden van kennis (Min EZ et al. 2016; van Leenders en Bor 2014). Bedrijven zijn daarin aan de slag gegaan met het duiden van de betekenis van natuur voor hun bedrijfsvoering, het analyseren van impacts en afhankelijkheden, en het communiceren daarover. Een aantal van dit soort initiatieven vond plaats onder de vlag van de Nederlandse Green Deals, waaronder experimenten en pilots door bedrijven zijn uitgevoerd op het vlak van biodiversiteit (Henkens et al. 2017). In totaal zijn 180 bedrijven betrokken geweest in een of meer van de 41 Green Deals (Sanders et al. 2018). Deelname aan dit soort door de overheid gesteunde initiatieven heeft steeds op vrijwillige basis plaatsgevonden, waarmee dit faciliterende beleid met name actieve en proactieve bedrijven bereikt, de zogenoemde *coalition-of-the-willing* (van Tulder en Hendriks 2019).

### **Eerdere aanbevelingen voor verbeteren aanpak voor integratie van biodiversiteit bij bedrijven deels al uitgevoerd**

In 2018 is de inzet van het faciliterend en stimulerend beleid gericht op bedrijven en biodiversiteit onder de loep genomen, en daar zijn een aantal lessen uit getrokken (New Foresight 2018). Zoals het beter meten van wat innovaties concreet opleveren voor biodiversiteit, het vastleggen van sector commitments in convenanten (met SMART doelen), en het verplichten van transparante rapportages over risico's waarvoor nieuw methoden en data nodig zijn. Een belangrijke conclusie was het voeren van dynamische regelgeving in de verschillende fasen van het innovatieproces - van agendavorming, experimenteren, partnerschappen oprichten, tot opschalen en mainstreamen (van Oorschot et al. 2020). Aan een aantal van deze aanbevelingen is inmiddels opvolging. Zo steunt de overheid verdere ontwikkeling van meetmethoden en de daarvoor benodigde data (PBAF 2022; 2023), en ook met voorbeeldstudies over het meenemen van de waarden van ecosysteemdiensten bij besluitvorming over te financieren projecten (FSD en ASN bank 2022). Via MVO-Nederland steunt de overheid ook het uitdragen van biodiversiteit in verschillende sectoren, middels een CSRD programma bij MVO-Nederland.

### **Naast de eerdere, vooral faciliterende aanpak van de Nederlandse overheid is er nu een sterke impuls bijgekomen door verplichtingen vanuit Europese richtlijnen voor rapportage**

Als uitwerking van de EU Directive over niet-financiële rapportage is er in de lidstaten wetgeving opgezet over het rapporteren door bedrijven. Het aantal grote bedrijven dat volgens de Nederlandse regelgeving verplicht is te rapporteren was in eerste instantie nog relatief beperkt. Om een groter deel van de bedrijven te bereiken was behalve deze faciliterende benadering, een meer verplichtende aanpak nodig (van Oorschot et al. 2018, 2020).

Inmiddels is de EU-richtlijn over rapportage herzien (Corporate Sustainability Reporting Directive CSRD). Deze richtlijn wordt van kracht vanaf 2024, waarover in 2025 zal worden gerapporteerd. Ook is er een richtlijn in ontwikkeling over ketenverantwoordelijkheid en regulering over het tegengaan van ontbossing door handel in agro-grondstoffen (de EU-DDD en EUDR, zie ook actiedoel 20). De eerdere faciliterende en stimulerende aanpak van de overheid heeft met deze extra impulsen vanuit de EU een meer verplichtend karakter gekregen voor een groter aantal bedrijven, zowel beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde. Voor naleving door bedrijven en de financiële markt is een rol weggelegd voor de Nederlandse markttoezichthouders, met name de AFM en de DNB. De reikwijdte en de strekking van de rapportageplicht zijn met de herziening vergroot, wat zowel de

opscaling als kwaliteit van rapportage kan stimuleren. Meer bedrijven zullen moeten aanhaken met meten, rapporteren, formuleren van doelen, het nemen van maatregelen, en het monitoren van effecten.

Het vergelijken van de prestaties van bedrijven op basis van hun openlijke rapportage is een belangrijke bron van informatie voor financiële instellingen. Het is nodig voor hun strategie tot duurzaam investeren en om bedrijven via *engagement* aan te sporen om zich te verbeteren (van der Esch en Steurer 2014; van Oorschot et al 2018). Met rapportages over klimaat is al ervaring opgedaan, maar ondanks dat daar al jaren aandacht voor is laat de diepgang en concreetheid van bedrijfsrapportages over hun doelen nog vaak veel te wensen over, met name bij niet-beursgenoteerde bedrijven (de Waard et al. 2020; NewClimate 2022). Hiervoor is verdere methodeontwikkeling en standaardisatie nodig. In het kader van de EU CSRD zijn er recent standaarden voor rapportage verschenen, zoals voor klimaat en biodiversiteit ([EFRAG website](#)).

### ***Voor veel bedrijven is het rapporteren over biodiversiteit nog altijd een relatief nieuw onderwerp, kennis- en capaciteitsopbouw zijn nodig***

Veel bedrijven en financiële instellingen worstelen met het begrijpen van hun relatie met biodiversiteit, en het in beeld brengen van risico's van biodiversiteitsverlies. De relatieve onbekendheid met biodiversiteit en de relevantie daarvan voor bedrijven is een duidelijke belemmering (Lambooy et al. 2018). Ondanks dat er vanuit de overheid veel initiatieven zijn gestart om deze barrière weg te nemen duurt de relatieve onbekendheid nog altijd voort, wat onder andere blijkt uit de beperkte opname van dit onderwerp bij pensioenfondsen in Nederland (VBDO 2023).

De onbekendheid speelt niet alleen in Nederland (Carvalho et al. 2023). Er zijn ook meerdere internationale initiatieven voor het ontwikkelen van breed geaccepteerde methoden voor assessment van impacts en afhankelijkheden op biodiversiteit (zoals SBTN 2020; TNFD 2022), en het opstellen van aanbevelingen per sector over de te nemen stappen (WBCSD 2023). Ook de SER heeft recent een handreiking uitgebracht om dit onderwerp beter onder de aandacht te brengen, met daarin een aantal gerichte concrete acties (SER 2023). Ondersteuning is nodig voor bijvoorbeeld het volgen van richtlijnen, het gebruiken van de juiste methoden, en het volgens de standaarden rapporteren. Deze zaken zullen bij een grotere groep bedrijven onder de aandacht moeten gebracht, vanwege de grotere scope van de nieuwe richtlijn en om ook kleinere bedrijven te bereiken. Daarvoor worden verschillende netwerken ingezet, zoals de bedrijvennetwerken van MVO-Nederland (met hun CSRD programma), en de Nederlandse beroepsvereniging van accountants die de rapportages moeten goedkeuren. Er is vanwege de methodische complexiteit een belangrijke rol weggelegd voor kennisplatforms zoals PBAF (het Platform for Biodiversity Accounting Financials; PBAF 2022, 2023) en de Capitals Coalition, die richtlijnen opstellen voor het verantwoord toepassen van de ontwikkelde methoden (NCC 2016).

### ***Brede monitoring van bedrijfsrapportages over biodiversiteit nog niet opgezet***

Het GBF hanteert bij dit actiedoel een indicator over het aantal bedrijven dat rapporteert. Er is momenteel geen breed overzicht van de inspanningen van Nederlandse grote en multinationale bedrijven op het vlak van het meten van impacts en afhankelijkheden, en de kwaliteit van de rapportage over biodiversiteit. Eerder zijn in de Nederlandse Transparantiebenchmark (RVO 2022) de ruim 100 grote beursgenoteerde bedrijven die onder de NFRD richtlijn verplicht moesten rapporteren vergeleken en beoordeeld op hun transparantie. Biodiversiteit was tot nu toe geen expliciet criterium in de beoordeling van bedrijfsrapportages (RVO 2022). In de aanloop naar COP15 zijn wel op vrijwillige basis de doelen en acties van bedrijven verzameld door bijvoorbeeld UCN-NL (Eiselin

et al 2021). Een nieuw systeem van monitoren is nodig, aansluitend op de Europese standaarden voor rapportage (ESRS 4), waarmee dan ook de indicator voor dit actiedoel kan worden gevuld. Er zijn ook benchmarks van derden op basis van scores op klimaat en biodiversiteit, zoals [de eerlijke bankwijzer](#), verzekeringswijzer, pensioenwijzer, en meer.

### **Rapportage en transparantie zijn indirecte instrumenten, impact op biodiversiteit nog onbekend**

Transparante rapportage over impacts en afhankelijkheden is vooral een middel, maar geen doel op zich. Het is een instrument met een indirecte werking, waarbij de achterliggende aanname is dat het door rapportage helder wordt voor belanghebbenden hoe een bedrijf acteert op biodiversiteit. Daarna kan een bedrijf zowel intern als extern worden aangespoord om zich te verbeteren, door aandeelhouders, de raad van bestuur, investeerders of maatschappelijke belangengroepen (van der Esch en Steurer 2014; Maas en Vermeulen 2015).

De effecten van rapportage zijn in de praktijk nog lastig vast te stellen. Een studie naar de zogenoemde ESG-scores die bedrijven krijgen op basis van duurzaamheidsrapportage laat zien dat met name hoge scores gegeven worden op basis van plannen tot verbetering, in plaats van op bereikte resultaten (van der Kroft en Bams 2022). Om meer zicht te krijgen op wat dit middel oplevert voor biodiversiteit is het zaak om niet alleen het aantal bedrijven dat transparant rapporteert te monitoren (de GBF indicator), maar ook om te onderzoeken hoe bedrijven door financiële instellingen worden aangespoord zich te verbeteren, hoe financiële stromen zich verleggen, en of de door bedrijven genomen maatregelen tot concrete positieve effecten op biodiversiteit leiden.

Actiedoel 16: Ervoor zorgen dat consumenten duurzame keuzen kunnen maken, door onder andere informatie en educatie, en het aanbieden van alternatieven. In 2030 moet de mondiale voetafdruk van consumptie op een eerlijke wijze zijn verminderd, mondiale voedselverspilling zijn gehalveerd, en overconsumptie en afval significant zijn teruggebracht.

### **Voor het actiedoel tot verlagen van de Nederlandse voetafdruk is integratie van biodiversiteit in nationaal en internationaal beleid voor transitie nodig**

Nederland heeft voor zijn consumptie- en productie behoeften veel grondstoffen nodig. De leefomgevingseffecten die met dat grondstoffengebruik samenhangen wordt wel met de voetafdruk aangeduid. Het substantieel reduceren van de voetafdruk kan volgens het IPBES assessment rapport alleen bereikt door structurele veranderingen in zowel consumptie- als productiestructuren (IPBES 2019). Het actiedoel vergt daarom actie binnen de gehele economie, met expliciete betrokkenheid van publieke en private actoren in verschillende domeinen van de economie, zoals energie, voedsel, mobiliteit, goederen en wonen. Deze domeinen genereren een vraag naar grondstoffen, zoals materialen voor de bouwsector, brandstof voor energievoorziening en vervoer, en agrarische grondstoffen voor het maken van voedselproducten (van Oorschot et al 2021; Hanemaaijer et al. 2021a).

Doelen voor het substantieel terugbrengen van grondstofgebruik en milieueffecten daarvan kunnen zullen in het beleid voor grote maatschappelijke transitie opgenomen moeten worden, zoals de transitie naar een duurzaam energie- en voedselsysteem, duurzame mobiliteit, en het circulair omgaan met grondstoffen en materialen. Ook daarin wordt gewerkt aan het structureel veranderen

van productie- en consumptiestructuren, waarbij positieve effecten op biodiversiteit als doel een rol zal moeten spelen. Op dit moment is die integratie nog zeer verschillend.

### **Voor het verlagen van de Nederlandse voetafdruk is een brede en integrale aanpak nodig**

Bij het opstellen van een lange termijnbeleid voor de voetafdruk is een integrale en interdepartementale aanpak nodig, die een brede groep maatschappelijke actoren kan mobiliseren. Daarmee zijn bij dit actiedoel met uitstek de principes van *whole-of-government* en *whole-of-society* van toepassing. Door de beperkte (nationale) zelfvoorziening legt Nederland een relatief groot beslag op grondstoffen uit het buitenland. De beschikbaarheid van grondstoffen voor ontwikkelingsdoelen elders kan zo onder druk komen te staan (Lafortune et al. 2024). Vanwege de buitenlandse effecten van de Nederlandse voetafdruk, is er voor het reduceren van de voetafdruk naast beleid voor verschillende domeinen en economische sectoren nodig, maar ook een combinatie van nationaal en internationaal beleid. Ook het buitenlandbeleid is hier relevant vanwege de relatie met ontwikkelingsdoelen, en de ambitie bij dit actiedoel om tot een eerlijkere verdeling te komen van de wereldwijd beschikbare grondstoffen (zie ook integratie biodiversiteit in BHOS-beleid).

### **Elementen voor een integrale beleidsaanpak voor het verlagen van de voetafdruk zijn benoemd, maar een langetermijnstrategie ontbreekt nog**

Er is tijdens de onderhandelingen over het GBF geen overeenstemming bereikt over een kwantitatief doel voor het reduceren van de ecologische voetafdruk om deze binnen de draagkracht van de aarde te brengen (Min LNV 2023). Maar al voordat het GBF werd aangenomen heeft het Kabinet in een kamerbrief de ambitie geformuleerd tot halveren van de Nederlands ecologische voetafdruk door consumptie in 2050 (Min LNV 2019). In een latere kamerbrief (LNV 2022) is benoemd dat er meerdere beleidsprogramma's zijn die aan de Nederlandse ambitie bijdragen. De brief noemt bijvoorbeeld het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen, de energietransitie in verschillende sectoren (landbouw, energie, industrie, bouw en mobiliteit), het stimuleren van een circulaire economie, de aanpak van de stikstofproblematiek, een duurzame (kringloop)landbouw, en de doelen van de Agenda Natuurinclusief (zie tekstkader 3.2).

Met specifieke domeingerichte maatregelen zijn er volgens LNV kansen om aan het actiedoel voor de voetafdruk bij te dragen en zo winst voor biodiversiteit te realiseren, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van de eiwittransitie, de vergroening van de financiële sector, strategieën voor circulariteit in prioritaire productgroepen, vergroening van handelsinstrumenten (in lijn met de akkoorden van Parijs en Glasgow), en de uitvoering van EU-regelgeving inzake ontbossingsvrije producten, en die voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (I-MVO), en voor transparante bedrijfsrapportages over duurzaamheid. De buitenlandse effecten van de Nederlandse economie en consumptie wel als de *“spill over”* van de Nederlandse economie aangeduid. De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkeling (BHOS) heeft in 2022 een strategie uitgebracht over beleidscoherentie voor ontwikkelingsdoelen, met daarin ook een doelstelling om de (effecten van) Nederlandse voetafdruk elders te beperken (Min BuZa 2022a). Voor een uitwerking van de benodigde aanpak om de voetafdruk te verminderen en beleid te versnellen is in een latere Kamerbrief verwezen naar het opstellen van de NBSAP (Min LNV en BuZa 2022).

Er zijn dus meerdere beleidslijnen en maatregelen in het staande beleid aanwezig die aan het actiedoel zullen bijdragen, maar een integrale en coherente langetermijnvisie op het benodigde transitiebeleid voor biodiversiteit ontbreekt nog. Hieronder gaan we dieper in op de rol die dit actiedoel speelt voor het beleid voor het voedseldomein en de eiwittransitie, en voor de transitie naar een circulaire economie. We gaan hier niet in op de voetafdruk van het energiegebruik.

## Integratie van natuur en biodiversiteit in beleid voor de voedselvoetafdruk

### ***Inzet van alle actoren langs voedselproductieketens nodig voor het verlagen van de voetafdruk***

De consumptie van voedsel maakt een groot deel uit van de Nederlandse voetafdruk, en de effecten daarvan op biodiversiteit treden wereldwijd op (van Oorschot et al. 2021; ICER 2023; WWF 2023). In de voedselketen zijn meerdere aangrijpingspunten aanwezig voor een aanzienlijke vermindering van de effecten van voedselconsumptie op de leefomgeving. Uit analyses van het PBL (Westhoek 2019; Muilwijk et al. 2019) komt naar voren dat er veel te winnen is met een combinatie van ingrepen, zoals zorgvuldiger en efficiënter produceren van grondstoffen, het beter verwerken van grondstoffen, tegengaan van verliezen (verspilling), en alternatieve voedingspatronen. Er is met name veel te bereiken met de laatste ingreep bij de keuze voor alternatieve eiwitbronnen.

### ***Beleid voor het beïnvloeden van de voetafdruk van voedsel vraagt om een whole-of-society aanpak met betrokken actoren langs de hele voedselketen***

Met een combinatie van alle beschikbare interventies in verschillende delen van de voedselketen, is een reductie van 40% in de landvoetafdruk door voedselconsumptie mogelijk, en tot 35% van de koolstofvoetafdruk worden (Westhoek 2019). Dit zijn de milieudrukken die ook het grootste deel van de effecten op biodiversiteit veroorzaken (Hanemaaijer et al. 2021). Hoe de verlaging van de voetafdruk van voedsel beleidsmatig aangepakt moet worden is in deze studies niet uitgewerkt, maar duidelijk is dat er een *whole-of-society* aanpak nodig is, met doelen en instrumenten voor verschillende partijen in productketens (Kok et al. 2022).

### ***Het beïnvloeden van consumenten keuzes vraagt om gericht beleid***

Consumenten zijn bereid om hun koopgedrag te wijzigen, maar dan moeten er wel een aantal barrières aangepakt. Bij het overstappen op circulair gemaakte producten spelen barrières als prijs, gemak en verkrijgbaarheid een belangrijke rol. Voor de meeste consumenten zijn veranderingen in het voedingspatroon, zoals minder zuivel en vlees consumeren, zelfs als dit niet duurder of lastiger is dan het gangbare alternatief. Het vergt een lange adem om veranderingen teweeg te brengen in die delen van het voedseldomein waar veel winst te boeken valt, maar tegelijk de bereidheid tot veranderen laag is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ondersteunen van nieuwe businessmodellen voor alternatieve producten en methoden met minder milieudruk, en om sociale normen rondom voedsel te veranderen (Koch et al. 2024). Het lijkt effectiever om voor de korte termijn het beleid te richten op gedrag waartoe veel consumenten bereid zijn. Het is daarbij relevant om in beeld te brengen wat realistische alternatieven zijn voor verschillende groepen en waar een grote positieve impact bereikt kan (mannen, vrouwen, leeftijdsgroepen, levensstijl). Op deze manier kan er gericht beleid ontwikkeld voor doelgroepen waar winst te behalen valt, en hoe deze het effectiefst te bereiken zijn, via bijvoorbeeld onderwijs, informatie, gezondheidseffecten of prijzen (Payro et al. 2024).

### ***Keurmerken hebben belangrijke rol als informatiebron naar consument en retailer***

In het actiedoel is opgenomen dat consumenten duurzamere keuzes moeten kunnen maken, door ze goede informatie aan te bieden. Om de consument te laten kiezen voor producten die duurzamer zijn geproduceerd en een lagere milieudruk veroorzaken, wordt door voedselproducten en

retailers gebruik gemaakt van keurmerken en duurzaamheidslogo's op producten. In de loop van de afgelopen decennia is een steeds groter aandeel van producten en grondstoffen op de Nederlandse markt gecertificeerd en van logo's voorzien ([CBS monitor agro-grondstoffen](#)).

In de criteria van de inmiddels talrijke keurmerken wordt met verschillende duurzaamheidsaspecten rekening gehouden, waaronder ook effecten op biodiversiteit (Potts et al. 2017). Maar elk keurmerk heeft een eigen focus, en er kan gemakkelijk verwarring ontstaan bij consumenten over wat de veelheid aan keurmerk nu precies voorstellen. Milieucentraal heeft daarom in opdracht van LNV de meest bekende keurmerken beoordeeld, zowel ten behoeve van de consument als voor retailers die duurzamere producten willen selecteren en aanbieden. Op basis van deze scores is een lijst met meest betrouwbare keurmerken opgesteld ([de Keurmerkenwijzer](#)). Beoordeeld is hoe ambitieus de eisen voor duurzaamheid van het keurmerk of bedrijfslogo zijn, en hoe de transparantie en controle is geregeld. Maar tot nu toe ontbreken in de beoordeling de concrete resultaten en gemeten effecten op milieudruk en biodiversiteit.

Biodiversiteit wordt in de verschillende keurmerken heel verschillende meegenomen. Het EKO-keurmerk voor biologische producten heeft momenteel geen criteria voor behoud van biodiversiteit, zoals bijvoorbeeld het Rainforest Alliance keurmerk voor koffie en cacao dat wel heeft (ref Potts). Indirect heeft een biologisch keurmerk wel effect op biodiversiteit, door het verlagen van de milieudruk veroorzaakt door kunstmest of bestrijdingsmiddelen.

Om een positief effect op biodiversiteit te realiseren met minder milieubelastende manieren van landbouw, zowel op de percelen zelf als in de omgeving, kan het inzetten op biologische of natuurinclusieve landbouw niet los gezien van veranderingen in de consumptie van voedsel. Dit soort methoden vragen over het algemeen meer ruimte voor een gelijke productie, waarmee hiermee ligt er bij dit actiedoel een duidelijk link tussen het stimuleren van natuurinclusieve productiewijzen met consumptiepatronen die een lagere voetafdruk hebben (Westhoek, 2019; Payro et al. 2024).

### **Een EU-systeem voor gestandaardiseerde milieuprestaties van producten wordt ontwikkeld, waarin ook plek voor biodiversiteit moet komen**

Vanuit de EU wordt gewerkt aan een uniform systeem waarmee de milieuprestaties van producten en met name van voedsel op een uniforme manier worden beoordeeld, en waarmee producten van verschillende producenten kunnen worden vergeleken voor. In het kader van deze PEF methode (*Product Environmental Footprint*), wordt ook gewerkt aan labelling systemen, zoals de Ecoscore, de Planetscore en andere (Boone et al. 2022). In verschillende landen lopen pilots waarin voedselproducenten met deze systemen aan de slag zijn gegaan. In Nederland is vanuit LNV een werkgroep opgezet die actief is met deze materie. Een belangrijk aandachtspunt voor de realisatie van actiedoel 15 is hoe biodiversiteit goed onder te brengen is in dit systeem. Een ander punt is het gebruik van gemiddelde prestatiescores voor de ingrediënten van producten, terwijl producenten juist zich willen kunnen onderscheiden met betere producten en duurzamere productwijzen, wat tot uiting moet komen in de scores. Er zijn dus nog een aantal grote uitdagingen voor verdere ontwikkeling van deze scores.

## **Integratie van natuur en biodiversiteit in beleid voor een circulaire economie**

### **Beleidsinzet voor een circulaire economie kan in potentie bijdragen aan actiedoelen voor biodiversiteit en het verlagen van de Nederlandse voetafdruk**

De almaar stijgende vraag naar grondstoffen en producten om te voorzien in de behoefte aan onder andere energie, bouwmaterialen, spullen en voedsel is een belangrijke oorzaak van broeikasgasemissies, landgebruik en meerdere vormen van vervuiling, en daarmee ook van de relatief grote Nederlandse voetafdruk. De milieudrukken die ontstaan in de verschillende stappen van productketens plus het landgebruik voor het winnen van grondstoffen zijn belangrijke oorzaken voor wereldwijd verlies aan biodiversiteitsverlies, waar Nederland als welvarend land een relatief groot aandeel in heeft (IRP 2019; Lucas et al. 2022).

In het beleid van Min IenW is er veel aandacht voor de transitie naar een efficiënter en circulair gebruik van materialen en grondstoffen in de nationale economie. De beleidsinzet is gericht op het radicaal efficiënter gebruiken van beschikbare grondstoffen, en verminderen van de vraag naar primair materiaal (Min IenW et al. 2023). Hiermee worden kringlopen zoveel mogelijk gesloten, en wordt de vraag naar nieuwe eindige grondstoffen zo klein mogelijk, en verlaagt de voetafdruk. Dat is in principe ook gunstig voor biodiversiteit, via meerdere routes ([Ellen McArthur Foundation](#); EEA 2023). Zo betekent een lagere vraag naar primaire grondstoffen allereerst minder landgebruik, wat de grootste oorzaak is van het verlies aan biodiversiteit. Verder zal circulair gebruik van producten bijdragen aan andere milieudoelen, zoals het tegengaan van klimaatverandering, en het verlagen van vervuiling van lucht en water. Ook via deze routes zijn er positieve effecten op biodiversiteit mogelijk. Ook is er met de inzet op regeneratieve vormen van landbouw en kringlooplandbouw herstel van bodembiodiversiteit en koolstofopslag mogelijk.

### **Het Nederlandse beleidsprogramma voor CE wordt de komende jaren verder uitgewerkt met concrete doelen**

Het huidige operationele nationale doel van het CE beleid is het halveren van de gebruikte hoeveelheid abiotische grondstoffen in 2030. Trends laten zien dat deze beoogde halvering in Nederland niet wordt bereikt (Hanemaajer et al. 2023). Ook is er twijfel over de effectiviteit van het sturen op gewicht van grondstoffen voor de verschillende doelen van CE beleid (Hanemaajer et al. 2021b).



Met het Nationaal Programma voor een Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE) wil het kabinet de transitie naar een circulaire economie versnellen en opschalen. Het NPCE benoemt expliciet een aantal ambities voor maatschappelijke uitdagingen, waaronder het bijdragen aan het herstel van biodiversiteit. Naast het doel voor het halveren van de hoeveelheid gebruikte grondstoffen moeten nog andere concrete doelen worden vastgesteld, en bijbehorende beleidsinstrumenten (Hanemaajer et al. 2023). Het opstellen een beleidstheorie op te stellen over de te verwachte effecten van de in te zetten strategieën op de verschillende doelen is een bruikbare manier om effectief en afrekenbaar beleid op te stellen.

### ***In meerdere landen moeten de potentieel positieve effecten van CE-beleid op biodiversiteit concreter uitgewerkt worden***

Ook in het in 2020 verschenen Circular Economy Action Plan van de EU wordt een circulaire economie gezien als een manier om biodiversiteitsherstel te realiseren (EC 2020, p.12). Daarmee is biodiversiteit in de EU als ambitie in het beleid opgenomen, in lijn met het actiedoel voor *mainstreaming*. Maar er ontbreken nog SMART geformuleerde doelen voor de biodiversiteitswinst. Dat doelen in CE beleid voor biodiversiteit nog niet goed doordacht zijn, en in concreet beleid zijn vertaald, is een tekortkoming die in het beleid van meerdere landen is geconstateerd (Buchmann-Duck 2020). Dat heeft deels te maken met het feit dat het effect van circulaire economie op biodiversiteit indirect is en nog niet goed wordt begrepen wordt (Ruokamo et al. 2023).

### ***Om positieve effecten voor biodiversiteit te realiseren moeten circulaire strategieën beter worden doordacht***

Het PBL onderscheidt meerdere strategieën om tot een CE te komen: minder grondstoffen gebruiken; deze langer en intensiever gebruiken; sluiten van kringlopen door recycling; en eindige grondstoffen vervangen door hernieuwbare (Hanemaajer et al. 2023). In de aanpak van het NPCE zijn nu vier verschillende manieren (“knoppen”) benoemd om tot een CE te komen. Deze knoppen overlappen deels met de door het PBL onderscheiden strategieën van de zogenoemde R-ladder. Het gaat om het verminderen van grondstofgebruik, substitutie van primaire door secundaire of hernieuwbare grondstoffen, verlengen van de levensduur van producten, en hoogwaardige verwerking van afval en reststromen.

Het is nu nog helemaal niet duidelijk hoe een verminderde vraag naar grondstoffen tot herstel van biodiversiteit zal leiden, en welke instrumenten daarvoor nodig zijn. De mogelijke winst van deze inzet op meerdere strategieën vraagt om het goed doordenken van de kansen voor biodiversiteit, en instrumenten om de potentiële winst te verzilveren. Het gaat dan enerzijds om het doordenken de effecten van substitutie van abiotische grondstoffen met hernieuwbare grondstoffen, en anderzijds om strategieën die leiden tot een lager grondstofgebruik. Zo is het mogelijk dat substitutie juist tot extra landgebruik leidt, waardoor de druk op biodiversiteit juist groter. In dat geval is flankerend beleid nodig om afwentelingen van deze strategie te voorkomen.

Ook vermindering van grondstofgebruik zal niet automatisch tot herstel van biodiversiteit leiden, temeer daar veel grondstoffen uit het buitenland komen. Om via CE-beleid tot herstel te komen lijkt een aanpak nodig die gekoppeld is aan het actiedoel tot actief herstel in de herkomstgebieden van grondstoffen. Het is verder nog de vraag of een lagere behoefte aan grondstoffen zal bijdragen aan herstel, of dat het belangrijkste effect draait om het voorkomen van verdere productiegroei en landgebruik, waarbij een koppeling met actiedoelen voor uitbreiden van beschermde gebieden en herstel voor de hand liggen.

### ***Om neveneffecten van de inzet op substitutie te voorkomen wordt in het Nederlandse CE-beleid gebruik gemaakt van het afwegingskader voor biograndstoffen***

Er wordt in een aantal sectoren veel verwacht van het vervangen van abiotische materialen door biograndstoffen, zoals bijvoorbeeld hout en vezels in de bouwsector, of methanol in de bulkchemie (Strengers et al. 2020). Duurzaam geproduceerde biograndstoffen zijn echter niet ongelimiteerd beschikbaar. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden voor welke productgroepen ze het beste kunnen worden ingezet. Daarvoor zal gebruik gemaakt worden van het Afwegingskader voor biograndstoffen (Strengers et al. 2020). Dit afwegingskader is op verzoek van het kabinet door de SER opgesteld, vanwege de rol van biograndstoffen voor duurzame energieproductie (SER 2020). Het maakt onderscheid tussen laagwaardige toepassing (bijvoorbeeld als brandstof voor wegtransport, overbruggingstoepassing (bijvoorbeeld als brandstof voor de luchtvaart) en hoogwaardige toepassing (bijvoorbeeld als grondstof voor de chemische sector). Het kabinet heeft op basis van dit afwegingskader een integraal duurzaamheidskader gepresenteerd dat richting moet geven aan de inzet van duurzame biomassa in Nederland voor de verschillende toepassingen, zowel voor energie als andere toepassingen. Om dit duurzaamheidskader in de praktijk te brengen heeft het kabinet aangekondigd om aanpassingen in beleid en wetgeving voor te bereiden (Min IenW et al. 2023). Het afwegingskader voor biograndstoffen is een voorbeeld van flankerend beleid waarmee mogelijk negatieve effecten van circulaire strategieën kunnen worden voorkomen. Wat de effecten van dit afwegingskader zullen zijn is nu nog niet duidelijk.

### ***Voor substitutie is het belangrijk dat biotische grondstoffen uit duurzaam beheerde ecosystemen afkomstig zijn***

Onder andere vanwege de toegenomen vraag naar biograndstoffen wordt in de nationale bossenstrategie (LNV & IPO 2020) ingezet op het stimuleren van de productiefunctie van Nederlands bos. Een stijgende vraag naar hout als grondstof als hout kan een extra bestaansrecht geven aan bossen en hun biodiversiteit. Daardoor is bij de integratie van biodiversiteit in de CE-transitie ook een dwarsverband met actiedoel 10 over duurzaam beheer van ecosystemen. De productiefunctie van bossen zal niet altijd samengaan met het creëren van hoge natuurwaarden. Het beheer van een bos voor optimale biodiversiteit of het vastleggen van koolstof vergt andere beheersmaatregelen dan het produceren van kwalitatief goed hout. Het realiseren van verschillende doelen tegelijk levert in de praktijk spanningen op. De vraag is dus hoe een potentiële bijdrage aan bosbiodiversiteit verzilverd kan worden. Met name de locatiekeuze is daarbij van belang, binnen of buiten het Nederlandse natuurnetwerk, vanwege de nadruk in het NNN op open natuurtypen voor het realiseren van VHR-doelen (de Knecht et al. 2020).

### ***Om te sturen op de effecten van CE-beleid op biodiversiteit is bij de gekozen productgroepen meer expliciete aandacht voor biodiversiteit nodig***

In het CE-beleid zijn prioriteiten gesteld voor productgroepen waar Nederland een belangrijke gebruiker van is, en die veel milieudruk veroorzaken. De in het NPCE gekozen productgroepen zijn geselecteerd op basis van de achterliggende doelen voor het Circulaire Economiebeleid, namelijk het tegengaan van klimaatverandering, het stoppen van biodiversiteitsverlies, het verlagen van leveringsrisico's en het verminderen van milieuvervuiling. Dat gaat dan om de productgroepen biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, de bouw en consumptiegoederen. In de praktijk is vaak meer informatie beschikbaar over de impacts van productketens op broeikasgasemissies dan over de impacts op biodiversiteit. Dit maakt dat het prioriteren en actie ondernemen op basis van

broeikasgasemissies makkelijker dan prioritering op basis van biodiversiteit.

Vanuit het oogpunt van biodiversiteit gaat het vooral om aandacht voor productgroepen met een groot landgebruik. Landgebruik voor de productie van voedsel, textiel en hout vormen een belangrijke oorzaak van mondiaal biodiversiteitsverlies. Deze producten hebben ook een groot aandeel in de Nederlandse voetafdruk ([CLO-indicator nloo7511](#)). Mondiale scenarioberekeningen en levenscyclusanalyses geven met name veel winst te zien van het vervangen van dierlijke door plantaardige eiwitbronnen (Westhoek 2019; SITRA 2022).

### ***Alternatieven voor grondstoffen en herkomstgebieden moeten goed tegen elkaar worden afgewogen***

Met beleid voor de ketens van deze productgroepen is het mogelijk om te sturen op milieueffecten over de gehele levensduur, en op verschillende locaties van de productieketen (Kok et al. 2022). Met name de keuze tussen abiotische en biotische grondstoffen geeft nog methodische uitdagingen, omdat de milieueffecten van landbouw, bosbouw en mijnbouw sterk verschillen en nog lastig tegen elkaar zijn af te wegen (bijvoorbeeld in levenscyclusanalyses). Bij keuzes moeten ook verschuivingen in grondstoffen en herkomstgebieden meegewogen worden. Bij het gebruik van hout moet bijvoorbeeld goed onderscheid gemaakt in toepassingsgebieden (bouw, meubels of verpakkingen), en de kwaliteit van het hout dat daarvoor wordt ingezet (naaldhout of hardhout, uit gematigde of juist tropische bossen). Zo komen ook de lokale omstandigheden bij de winning of productie van de primaire grondstoffen in de herkomstgebieden in beeld, wat voor biodiversiteit een belangrijk aspect is. Dit in tegenstelling tot het stellen van prioriteiten op basis van emissies van broeikasgassen, waarvoor de lokale context minder relevant is.

### ***Verzilveren van potentiële winst van CE voor biodiversiteit met name uitdaging in internationale productketens***

Om de mogelijke winst voor biodiversiteit door afnemende vraag daadwerkelijk te verzilveren moet aanvullende beleid ontwikkeld worden, wat met name een uitdaging kan zijn als het om internationale aanvoerketens gaat. Het Nederlandse gebruik aan grondstoffen en de impacts over de wereld zijn nader geanalyseerd door te kijken naar verschillende voetafdrukindicatoren (Hanemaaijer et al. 2023). Iets meer dan de helft van de broeikasgasvoetafdrukken van Nederland, en meer dan 80 procent van de landvoetafdrukken liggen in het buitenland. Ook de effecten van de Nederlandse voetafdruk op biodiversiteit liggen daardoor met name buiten Nederland. De voetafdrukken van de consumptiedomeinen hebben ook een andere ruimtelijke verdeling over de wereldregio's. Zo ligt buitenlands landgebruik voor voedselconsumptie grotendeels in de EU, maar ook in Zuid-Amerika en Azië, onder andere door import van veevoer. En de koolstofvoetafdruk voor energiegebruik ligt voor een groot deel in Zuid-Oost Azië vanwege de maakindustrie daar.

Om via CE-beleid voor productgroepen uit verschillende consumptiedomeinen winst voor biodiversiteit in het buitenland te realiseren zal in samenwerking met andere landen een inspanning moeten worden geleverd. Dat betekent een koppeling van het consumptiebeleid in Nederland aan beleid voor productie in herkomstlanden van grondstoffen. Een voorbeeld van een beleidsdossier waar samenwerking tussen landen en een samenspel van publieke en private initiatieven cruciaal is, is het ontwikkelen van een aanpak voor het stoppen van ontbossing. Daarin is een combinatie van governance initiatieven en regulerend beleid nodig, met inzet van verschillende actoren aan zowel de consumptie- als productiekant van waardeketens (Kok et al. 2022). Een dergelijke koppeling van consumptiebeleid aan natuurbescherming en -herstel is niet eenvoudig tot stand te

brengen, maar zou gestimuleerd kunnen worden door gezamenlijk beleid van landen onder de vlag van het GBF.

## Activeren stedelijke actoren

### ***Natuurinclusieve stedelijke planning vraagt om meer aandacht voor de wijze waarop verschillende partijen samenwerken, en behoeft een extra inspanning om een inclusief en rechtvaardig proces te ondersteunen, beschermen en stimuleren***

Steeds meer Europese steden houden zich bezig met het behoud en herstel van natuur en werken al aan natuurinclusieve stedelijke ontwikkelingen (Bulkeley et al. 2023). Een diverse reeks actoren uit overheden (bijv. gemeenten) en verschillende maatschappelijke domeinen (bijv. burgerorganisaties, vastgoedbeheer en financiën) zijn hierbij betrokken, met een combinatie van top-down en bottom-up initiatieven. Het is van belang dat er aandacht is voor de diversiteit aan initiatieven zoals die er nu in de stedelijke praktijk te zien is.

Om de samenwerking tussen actoren en initiatieven te bevorderen is het van belang dat het Rijk groen en blauw niet als aparte domeinen van beleid ziet, maar als een verbonden en levendige natuur die op velerlei manieren waarde heeft voor de stadsbewoner. In Nederland is het huidige beleid vaak eenzijdig gefocust op het realiseren van meer groen en is er, zeker op Rijksniveau weinig aandacht voor de wijze waarop initiatieven in de praktijk tot stand komen en van waarde blijven voor bewoners en andere betrokkenen. Extra inspanningen zijn nodig voor het faciliteren van een inclusief en rechtvaardig proces voor natuur in de stad. Het betrekken van lokale groepen, kennis en plaatsen zorgt voor hoogwaardige natuur, en steun en legitimiteit van het milieubeleid. Dit is ook van belang voor het in stand houden van stedelijke natuurinitiatieven op de lang termijn. Verder is het belangrijk om niet alleen te zorgen dat de voordelen van stadsnatuur terechtkomen bij degenen die ze het hardst nodig hebben maar ook bestaande ongelijkheid worden aangepakt. Als er niet voor gelijkheid wordt gezorgd, bestaat ook het gevaar dat initiatieven de ongelijkheid binnen en tussen steden vergroot, wat leidt tot wantrouwen en een gebrek aan politieke steun voor het bevorderen van natuur- en milieubeleid.

### ***Het concretiseren van een doelstelling op stedelijke natuur is niet alleen aan het lokale bestuur, maar vraagt ook maatschappelijke betrokkenheid van maatschappelijke actoren in de stad***

Het Rijk wil het gemeenten makkelijker maken om meer natuur te realiseren in de stedelijke leefomgeving en heeft kennisinstellingen gevraagd om te reflecteren op de wenselijkheid en het nut van groennormen in de besluitvorming over de stedelijke leefomgeving (Veerkamp et al. 2023; Snep & Goossen, 2022). Bij het ontwikkelen van een norm voor groen in de stad is er een kans om inzichten over de zowel meervoudige baten van stedelijke natuur als het belang van inclusie, gelijkheid en de aanpak van de onderliggende oorzaken van het biodiversiteitsverlies bij elkaar te brengen. Een effectieve nationale norm voor stadsnatuur bestaat daarom niet uit één kwantitatieve norm (zoals minimale oppervlakte groen), maar is gebaseerd op meerder principes die sturen op lokaal passende natuurinclusieve ontwikkelingen (Veerkamp et al. 2023). Daarmee kan ook relatie worden gelegd met de bredere doelen van de SDGs (bijv. doel 11) en het GBF, en de wijze waarop die gerealiseerd dienen te worden (*whole of society*-approach).

Actiedoel 19: De mondiale financiering voor de implementatie van NBSAPs uit publieke en private, nationale en internationale bronnen is in 2030 toegenomen tot tenminste 200 miljard dollar per jaar, onder andere door een toename van financiering voor ontwikkelingslanden tot tenminste 20 miljard in 2025 en 30 miljard in 2030.

Actiedoel 20: Versterk capaciteitsopbouw en ontwikkeling, toegang tot en overdracht van technologie, en versterking van innovatie en technische en wetenschappelijke samenwerking, in overeenstemming met de doelen van het GBF. Hiermee kan worden voldaan aan de behoefte voor een effectieve implementatie, met name in ontwikkelingslanden.

### **Relevantie van actiedoelen van het GBF voor het Nederlandse buitenlands beleid**

De actiedoelen over financiering van implementatie van NBSAPs (actiedoel 19), over capaciteitsopbouw in ontwikkelende landen, en versterking van innovatie (actiedoel 20) zijn direct relevant voor de inzet van middelen, in het kader van beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Nederland moet ook bijdragen aan het realiseren van een toename van de mondiale financiering voor ontwikkelingslanden tot 30 miljard in 2030. De Nederlandse bijdrage aan deze financiering valt namelijk onder het Overheidsbudget voor ontwikkeling (ODA).

Verder is actiedoel 14 over mainstreaming hier relevant want dat geldt dus ook voor buitenlands beleid. Mainstreaming raakt aan de Nederlandse agenda over beleidscoherentie voor ontwikkelingssamenwerking, en de vertaalslag daarvan naar concrete inzet op biodiversiteit in de Nederlandse hulp en handel agenda. Ook het eerder genoemde actiedoel 16 over de voetafdruk is van belang voor BHOS beleid vanwege de Nederlandse ambities tot het verkleinen van de Nederlandse voetafdruk, die grotendeels buiten Nederland ligt (en deels buiten de EU).

### **Groeiend besef over urgentie biodiversiteitsverlies heeft gevolgen voor doelen BHOS-beleid**

Een belangrijk doel van Nederlands ontwikkelingsbeleid is het bestrijden van armoede en ongelijkheid. De aandacht voor mainstreamen van biodiversiteit in het BHOS-beleid komt dan ook mede voort vanuit het besef dat het welzijn van mensen direct afhankelijk is van natuur, ecosysteemdiensten en biodiversiteit (Naeem et al. 2016). Dat betekent dat voorkomen moet worden dat Nederlands internationaal beleid tot mogelijk negatieve gevolgen voor de voedselproductie, toegang tot water, bossen en biodiversiteit in ontwikkelingslanden leidt (Kamerbrief Herziening Actieplan Beleidscoherentie; Min BuZa 2022a). Bovendien zijn er ook buitenlandse effecten van binnenlands beleid, zoals het streven naar een circulaire economie. Daarbij vindt de verwerking van afvalstromen tot secundaire grondstofstromen veelal in het buitenland plaats vanwege arbeidskosten en afzetmarkten (Lucas et al. 2022). Daar hangen zowel kansen als risico's voor ontwikkeling mee samen.

### **Actiedoelen van het GBF zichtbaar in het BHOS beleid**

In de beleidsnotitie over de BHOS Strategie 'Doen waar Nederland goed in is', is biodiversiteit als dwarsdoorsnijdend thema opgenomen (Min BuZa 2022b). Nederland zet in op de 'mainstreaming' van biodiversiteit bij de beleidsprioriteiten water, voedselzekerheid en klimaat. De aandacht voor integratie van biodiversiteit (zoals verwoord in actiedoel 14) in samenhang met SDG doelen, blijkt ook in de doelen van het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling (Min BuZa 2022a). Hierin staat ook benoemd dat Nederland streeft naar productie, consumptie en handel in toenemende mate binnen planetaire grenzen te laten passen.

In een recent verschenen kamerbrief over de inzet van BHOS voor internationale biodiversiteit is nader aangegeven op welke terreinen concreet actie zal worden ondernomen: een stijging van biodiversiteitsfinanciering, een focus op natuurlijke oplossingen (nature-based solutions) in ontwikkelingsprojecten, inbedding van biodiversiteit binnen iMVO (internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen) en handelsbeleid, en aandacht voor het voorkomen van schade door Nederlandse buitenlandse investeringen (Min Buza 2023). Het realiseren hiervan vraagt om handvatten om financieringsstromen (anders) te sturen en om invulling aan de betekenis van natuurpositieve ontwikkeling in BHOS-beleidsinstrumentarium. In lijn met de 'whole of society'-aanpak die het GBF voorstaat zal de invulling van biodiversiteit mainstreaming in samenspraak met relevante partners en stakeholders tot stand moeten komen, met oog voor de diverse waarden van biodiversiteit.

### ***Uitwerking van mainstreaming vergt een strategische beleidsinzet met lange adem en gerichte beleidsevaluatie***

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt de invulling van de ambities van de genoemde beleidsnota's om biodiversiteit te *mainstreamen* de komende tijd verder uitgewerkt. Deze uitwerking biedt ruimte voor (nieuwe) perspectieven op natuurpositieve ontwikkeling, het vergroten van biodiversiteit als dwarsdoersnijdend onderwerp in thematische ontwikkelingsprogramma's, beter richting geven aan subsidies en financiële middelen (*do good*), en het sturen op mitigatie van bekende drivers van biodiversiteitsverlies (*do no harm*).

Succesvolle mainstreaming vraagt om een lange termijn aanpak en een mix van strategieën en instrumenten. Monitoring van beleid en het uniform meten van beleidseffecten helpen om te leren wat werkt en om te kunnen sturen op effectiviteit en impact. Aan de hand van de ervaringen van andere donoren komt een recente studie van IIED tot vier aanbevelingen: breng mainstreaming van het GBF en het Parijsakkoord op één lijn, richt je op natuur-positief, ondersteun mainstreaming initiatieven in partnerlanden, en identificeer en adresseer interne barrières voor mainstreaming (IIED 2023). Vanuit de CBD bestaat een traject dat landen ondersteunt in de aanpak van een Lange Termijn Aanpak van Mainstreaming (LTAM), de aanpak van biodiversiteit binnen BHOS kan hier verder op aansluiten. In een recente notitie biedt PBL een duiding van de betekenis van mainstreaming in de context van BHOS beleid, met aandacht voor de beleidspraktijk (Minderhoud 2024). Tien condities zijn uitgelicht die een effectieve inzet en aanpak van mainstreaming bevorderen, waaronder politiek leiderschap (*the tone at the top*), een stevige positionering van biodiversiteit in beleid en een helder narratief wat houvast en richting geeft, zowel binnen de overheid als ook in samenwerking met externe partners en andere overheden.

### ***Betrokkenheid stakeholders past bij 'whole-of-society'-aanpak en lokalisering van BHOS-beleid***

De doelen die met BHOS beleid worden nagestreefd vragen om een brede betrokkenheid van stakeholders en ketenpartners. Actiedoel 20 richt zich op de wijze van samenwerking en de inzet op capaciteitsopbouw om effectief bij te dragen aan implementatie van actiedoelen elders. In de context van ontwikkelingssamenwerking en handel vereist dit reflectie op het huidige instrumentarium van het BHOS beleid voor zowel het voorkomen van schade en als het realiseren van milieudoelen elders, waarin expliciet aandacht is voor de diverse waarden van biodiversiteit en perspectieven of natuur in lokale culturele context.

De 'whole-of-society' aanpak die het GBF voorstaat past bij de BHOS-inzet op het betrekken van stakeholders en het vergroten van eigenaarschap in ontwikkelingsprioriteiten en uitvoering, zoals

zichtbaar in de principes voor 'locally led adaptation'. Beiden stellen inclusiviteit voorop in het voldoen aan de behoeften en belangen van lokale stakeholders. In dit opzicht zijn landschapsbenaderingen veelbelovend, aangezien deze stakeholders de mogelijkheid bieden om de complexe samenhang tussen klimaat, water, voedsel, energie, natuur en ontwikkeling te adresseren met aandacht voor (ongelijke) machtsverhoudingen (Meijer et al. 2021). Daarmee komt ook het belang naar voren om in de capaciteit van stakeholders te investeren (lokale gemeenschappen, en de publieke en private sector), voor de implementatie en governance van natuur, hulpbronnen en sociaaleconomische ontwikkeling – waar behoud en herstel van biodiversiteit van afhangt.

### ***Verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen door alle actoren, met aandacht voor inzet publieke financiële middelen***

Het is belangrijk dat zowel de publieke als private sector verantwoordelijkheid nemen door het formuleren van beleid, en het mobiliseren van middelen, en verantwoording afleggen middels transparante rapportage over geleverde inspanning en behaalde resultaten voor biodiversiteit. In BHOS beleid biedt de Rio marker houvast en transparantie voor het monitoren van de Nederlandse bijdrage aan actiedoel 19 middels ODA middelen. De OECD speelt een belangrijke rol in het monitoren en rapporteren van deze financiële bijdrage aan biodiversiteit van alle DAC donoren, waaronder ook Nederland. Voor het Nederlandse bedrijfsleven waren de iMVO convenanten richtinggevende instrumenten, die nu worden opgevolgd door regulering vanuit de EU Corporate Sustainability Reporting Directive en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (zie ook actiedoel 15). Dit betekent ook dat meer multi-nationale bedrijven en financiële instellingen moeten gaan rapporteren over hun relatie met biodiversiteit (zie ook actiedoel 15). De vrijwilligheid en vrijblijvendheid van iMVO is met deze EU regulering voorbij en de overheid zal moeten toezien op naleving. Daarnaast ligt er een rol voor de overheid om regie te pakken in het doorontwikkelen van richtlijnen voor het bedrijfsleven, zoals bijvoorbeeld de inzet van Nederland voor het versterken van de biodiversiteitsbepalingen in de herziening van de OESO-richtlijnen.

### ***Verleggen financiële stromen vergt natuurinclusief beslissen over investeringen***

Voor Nederland betekent de financieringsopgave van biodiversiteit voor ontwikkelende landen behalve het mobiliseren van de gecommiteerde ODA middelen ook dat in 2025 schadelijke financiële prikkels voor biodiversiteit en klimaat moeten zijn geïdentificeerd én gestopt of hervormd (actiedoel 18). Reflectie is nodig op toegezegde allocatie van huidige BHOS-geldstromen, zowel publiek als privaat, en inzicht in hoeverre deze subsidies, investeringen en cofinanciering bijdragen aan biodiversiteitsimpact. Dit kan helpen om te sturen op het vergroten van financiering voor biodiversiteit en/of het vergroenen van bestaande (klimaat)financiering (den Besten et al. 2023). Sleutelactoren in Nederland voor publieke geldstromen zijn o.a., RVO, Atradius, FMO en Invest International. Voor het mobiliseren van financiële middelen (Actiedoel 19) uit meerdere bronnen is cofinanciering door de publieke en private sector van belang. Internationale rapportagestandaarden voor duurzaamheidsbeleid en transparantie in verantwoording van zowel private als deze publieke financiële instellingen kunnen richting geven aan investeringsbeslissingen (Rli 2022b).

### ***EU-beleidsontwikkelingen kunnen de inzet op biodiversiteit in buitenlandsbeleid een extra impuls geven***

EU-beleidsontwikkelingen geven op verschillende terreinen richting aan (toekomstige) Nederlandse inzet op internationaal biodiversiteitsbeleid en inspiratie voor het vergroenen van BHOS beleid. De huidige EU biodiversiteitsstrategie heeft een sterke internationale dimensie die gericht is op implementatie van het GBF o.a. door middel van het borgen van biodiversiteit in

handelsakkoorden (DG Trade) en het versterken van internationale verdragen ter bescherming van biodiversiteit. Vanuit de mainstreaming ambitie en inzet op internationale samenwerking zijn er specifieke EU programma's die sturen op positieve impact van de Green Deal in het ondersteunen van een circulariteit en 'bioeconomy' in ontwikkelingslanden (NaturAfrica, Green Economy Coalition National Dialogues). Andere actuele beleidsontwikkelingen relevant voor biodiversiteit is het EU Action Plan on Zero Deforestation Commodities, wat valt onder de bredere EU commitment 'Stepping Up EU Action for protecting and restoring the worlds forests' (EC 2019). Nederland kan door gerichte samenwerking en afstemming op EU beleid en programmering inzetten op synergie en samenhang in zowel programmering, financiering en partnerschappen.

Actiedoel 21: Zorg ervoor dat de best beschikbare gegevens en kennis toegankelijk zijn voor beleidsmakers, uitvoerders en burgers voor effectief, inclusief en integraal beheer van biodiversiteit, en versterk communicatie, bewustwording en educatie over natuur.

### ***Goede gegevens over toestand en trends in biodiversiteit zijn beschikbaar voor rapportage, maar voor 'inclusief en integraal' beheer is uitbreiding van de monitoring nodig***

Voor het [monitoringsraamwerk](#) van de GBF wordt een groot aantal indicatoren gevraagd. Voor het opstellen van een deel van deze indicatoren kan Nederland momenteel gebruik maken van een veelheid aan data en informatie gebaseerd op een decennialange natuurmonitoring, waarvoor door vele vrijwilligers gegevens over soorten worden verzameld. Op basis van deze "best beschikbare gegevens" maakt het CBS indicatoren die internationaal veel gebruikt worden, zoals de Rode Lijst Index (RLI). Deze en een aantal andere in het GBF voorgestelde headline-indicatoren zijn voor de Nederlandse situatie beschikbaar in het Compendium voor de Leefomgeving (<https://www.clo.nl>) zoals bijvoorbeeld het aandeel beschermd gebied, en de trend in invasieve exoten. Het CLO bedient niet alleen de CBD maar ook andere internationale raamwerken; de RLI wordt bijvoorbeeld ook voor de Sustainable Development Goals (SDGs) gebruikt. In het Biodiversity Indicator Partnership wordt naar afstemming gezocht tussen indicatoren voor gebruik in meerdere raamwerken, waarbij harmonisatie wordt nagestreefd. Voor een deel van de actiedoelen zijn nog geen (headline) indicatoren voorgesteld. Deze zullen nog vastgesteld moeten worden (zie paragraaf 2.3) en vervolgens zal daar een aanvullende monitoringsystematiek voor moeten worden ontwikkeld.

### ***Ook monitoring nodig van non-state actor initiatieven nodig, waarbij een rol voor maatschappelijke partijen mogelijk is***

Naast de meer traditionele monitoring van soorten in de natuur door vrijwilligersnetwerken is er met het opnemen van doelen over natuurinclusief opereren ook informatie nodig uit andere bronnen. Daarvoor kan je deels aansluiten bij lopende ontwikkelingen. Biodiversiteitsgegevens over inclusief en integraal beheer, zoals het voorkomen van insecten en bodembiodiversiteit zijn bijvoorbeeld nog maar zeer beperkt beschikbaar. Zulke monitoring zou kunnen aansluiten bij initiatieven van uit de overheid om kritische prestatie-indicatoren (KPI's) voor agrarische bedrijven op te stellen. Voor andere sectoren is een dergelijk initiatief er nog niet. Het zou bijvoorbeeld ook vanuit bedrijfennetwerk voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) georganiseerd kunnen worden. In de NBSAP is opgenomen de bijdrage van maatschappelijke actoren aan de realisatie van natuurdoelen om het perspectief op de implementatie van beleid te verbreden. Een rapportage daarover zou naast het Nationaal Rapport komen te staan dat Nederland voor de CBD moet opstellen. Data uit dergelijke bedrijven moet dan wel vergelijkbaar zijn om op basis hiervan een totaalbeeld op te kunnen bouwen. Daarom is het wenselijk dat er afstemming is met de nationale



rapportage, om de kwaliteit en volledigheid te borgen.

In lijn met de Nederlandse Actie-agenda en het [Nationaal Dashbord Biodiversiteit](#) voor monitoring dat IUCN en Deltaplan BD opstellen, zouden maatschappelijke organisaties ook een complementaire rapportage over hun bijdrage aan de voortgang van het Nederlandse natuurbeleid kunnen opstellen (zoals dat bijvoorbeeld ook voor SDGs of mensenrechten gebeurt).

### ***De NBSAP gebruiken om meer consistentie aan te brengen in indicatoren voor rapportages aan verschillende beleidslagen***

De monitoringsgegevens en indicatoren worden voor rapportages naar verschillende beleidslagen gebruikt. Namelijk voor de nationale rapportage aan de CBD, voor de VHR-rapportages aan de EU, de beleidsevaluaties van onder andere het PBL, en in de Voortgangsrapportage Natuur aan de Tweede Kamer. De monitoring voor deze rapportages is deels versnipperd omdat voor de veelheid aan doelen vanuit verschillende beleidskader indicatoren zijn ontwikkeld. Het opstellen van een nieuwe NBSAP kan aangegrepen worden om meer consistentie aan te brengen in de monitoring en rapportage over indicatoren die internationaal zijn overeengekomen.

### ***Nederlands natuurbeleid kent een veelheid aan beleidsplannen met eigen doelen die meer afstemming behoeven***

Het nieuwe GBF vereist een update van het NBSAP voor de periode 2020-2030. De NBSAP voor de Aichi doelen voor 2020 bestond uit een bundeling van bestaande rijksdocumenten, die niet op elkaar waren afgestemd. Dit gebrek aan harmonisatie bemoeilijkte het eenduidig evalueren van doelbereik wat over natuurbeleid. Het opstellen van een nieuwe NBSAP geeft de Nederlandse overheid een kans om de (inter)nationale beleidsdoelen te harmoniseren en daarmee rapportage en evaluatie eenvoudiger en transparanter maken.

Voor de implementatie van de CBD doelen en de Europese biodiversiteitsstrategie heeft Nederland afgelopen jaren verschillende beleidsnota's opgesteld, zoals het Natuurpact met provincies, en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal (uit 2013), de Rijksnatuurvisie (uit 2014) en recentelijk en aantal ambitie documenten, kamerbrieven (bijv. in 2019) en uitvoeringsprogramma's (zoals Nederland Natuurpositief, het Programma Natuur/NPLG). Elk van die beleidsdocumenten bevat eigen doelen met bijbehorende indicatoren. Ook in de jaarlijkse begrotingsartikelen van LNV zijn doelen en indicatoren opgenomen. De doelen zijn dus verdeeld over verschillende documenten waardoor harmonisatie in rapportage over het natuurbeleid aan de diverse (inter)nationale en regionale overheidslagen wordt bemoeilijkt.

### ***Indicatorenraamwerk en rapportages beter laten aansluiten op het CBD review-mechanisme***

De biodiversiteitsdoelen van de CBD, de EU en Nederland zijn op hoofdlijnen in lijn met elkaar, maar zijn dus niet steeds consistent gedefinieerd. Omdat het merendeel van de Nederlandse doelen niet concreet is geformuleerd, en ook niet goed overeenkomen met internationale doelen, is het op dit moment niet eenvoudig de bijdrage van het huidige Nederlandse beleid aan de realisatie van internationale doelen inzichtelijk te maken (Sanders et al. 2019, 2020).

Dit terwijl het CBD-mechanisme voor reviewing voorziet in een mondiale analyse van NBSAPs om de bijdragen van de lidstaten aan de realisatie van de doelen in het GBF te kunnen vaststellen, en op basis daarvan te kunnen bijsturen. Er is bijvoorbeeld rapportage nodig over de voortgang met de genomen herstelmaatregelen. Het ontbreken van dit soort procesindicatoren en daarvoor benodigde aanvullende monitoring vormt een beperking voor analyses over de doelmatigheid van

beleid. Alleen rapporteren op headline indicatoren is onvoldoende om tot hardere afspraken over tussentijdse bijsturing (*ratcheting up*) te kunnen komen.

# Referenties

- Aubert G and Dudley N. (2024). *COP15 – How does the post-2020 Global Biodiversity Framework compare with the EU's Biodiversity Strategy ambition and targets?* IEEP, Institute for European Environmental Policy, Brussel.
- BHOS en LNV (2020). *Kamerbrief Internationale inzet bosbehoud en bosherstel*, Den Haag.
- Biesmeijer K, Klumpers S, Visseren-Hamakers I, Kleijn D en Kwak R. (2021). *Op weg naar Basiskwaliteit Natuur*. Naturalis Biodiversity Center, Leiden.
- Boezeman D, Vink M en van Hinsberg A. (2023). *Stikstof- en natuuraanpak in Nederland: feiten, cijfers en consequenties voor de uitvoering van beleid*. In: H Schoukens (eds.) *De stikstofcrisis in de Lage Landen nader ontleed: richtlijnen voor een duurzame transitie*. pp. 111-142.
- Boezeman D, Silvius B, Vink M, Kuindersma W, Breman B, Hoogvliet M en van den Roovaart J. (2024). *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*. PBL, WUR en Deltares, Den Haag.
- Bogaart P, Polman E, Verweij R en van Swaay C. (2020). *The SEEA-EEA Experimental biodiversity account for the Netherlands*. Statistics Netherlands and Wageningen University, The Hague, Wageningen.
- Boone K, Broekema R, van Haaster-de Winter M, Verweij-Novikova I en Adema H. (2022). *LCA-based labelling systems: Game changer towards more sustainable food production and consumption across Europe*. Wageningen UR, Wageningen.
- Bouma J, Koetse M en Brandsma J. (2020). *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*. PBL, Planbureau voor de Leefomgeving en IVM, Amsterdam en Den Haag.
- Bredenoord H, van Doren D, Hellegers M, van Hinsberg A, van der Hoek DJ, Kok M, Sanders M en Pouw R. (2022). *Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie. Een eerste reflectie op de implementatieopgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur*. PBL, Den Haag.
- Breman B, Nieuwenhuizen W, Dirx J, Pouwels R, de Knecht B, de Wit E, Roelofs H, van Hinsberg A, van Egmond P en Maas G. (2022). *Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief*. WUR - Wageningen University & Research, Wageningen.
- Buchmann-Duck J and Beazley KF. (2020). 'An urgent call for circular economy advocates to acknowledge its limitations in conserving biodiversity'. *Science of The Total Environment* 727: pp. 138602.
- Bulkeley H, Almassy D, Fransen A, Maia S and Toxopeus H. (2023). *Enhancing Urban Nature Provision in the Netherlands*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Den Haag.
- Carvalho S, Cojoianu T and Ascui F. (2023). 'From impacts to dependencies: A first global assessment of corporate biodiversity risk exposure and responses'. *Business Strategy and the Environment* 32: pp. 2600-2614.
- CBD (2020). *Action plan for the long-term approach to mainstreaming biodiversity*. UN-CBD Convention on Biological Diversity. Montreal, Canada.
- CBD (2022a). *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Decision adopted by the conference of parties to the CBD convention on biological diversity*. UN-CBD Convention on Biological Diversity. Montreal, Canada.

- CBD (2022b). *Headline indicators for the goals and targets of the Kunming-Montreal global biodiversity framework*. UN-CBD Convention on Biological Diversity. Montreal, Canada.
- CBS (2019) Opbrengsten biologische akkerbouw lager dan bij gangbare teelt. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2009/16/opbrengsten-biologische-akkerbouw-lager-dan-bij-gangbare-teelt>
- CBS (2022) 585 biologische landbouwbedrijven erbij sinds 2015. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/43/585-biologische-landbouwbedrijven-erbij-sinds-2015>
- CPB en SCP (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek – Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus*. Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Dasgupta P. (2021). *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. HM Treasury, London.
- De Jongh L, de Jong R, Schenau S, van Berkel J, Bogaart P, Driessen C, Horlings E, Lof M, Mosterd R en Hein L. (2021). *Natuurlijk Kapitaalrekeningen Nederland 2013-2018*. Centraal Bureau voor de Statistiek in samenwerking met Wageningen University & Research.
- De Knecht B, Pleijte M, de Wit-de Vries E, Bouwma I, Kistenkas F en Nieuwenhuizen W. (2020). *Samenhang Klimaatpakket en natuurbeleid. Proces en implementatie van het Klimaatpakket door provincies en maatschappelijke partijen en de potentiële effecten op biodiversiteitsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn*. WOt Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- De Waard D, Marra T, Kranenburg S and van Oorschot M. (2020). 'Transparent Carbon Disclosures: depth in Carbon-reporting of Dutch listed and non-listed companies'. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 94: pp. 275-284.
- Den Besten JW, van Leenders C, van Hoogen J and Morrell E. (2023). *The IDFB Paper on Finding Common Ground on the Alignment of All Financial Flows with Biodiversity Objectives*. Min LNV and IDFB - the Interface Dialogue on Finance and Biodiversity.
- DNB and PBL (2020). *De financiële sector en biodiversiteit: een kruisbestuiving?* DNB, de Nederlandse Bank en PBL, Planbureau voor de Leefomgeving, Amsterdam.
- EC (2019). *Protecting and restoring the world's forests: stepping up EU action to halt deforestation and forest degradation*. European Commission, Brussels.
- EC (2020). *EU biodiversiteitstrategie voor 2030 – de natuur terug in ons leven brengen*. COM(2020) 380 final. Europese Commissie, Brussel.
- EC (2021). *Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering*. COM(2021) 82 final. Europese Commissie, Brussel.
- EC (2022). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on nature restoration*. COM(2022) 304 final. European Commission, Brussels.
- Ederveen S en Stoel M. (2021). 'Veranker sturen op 'brede welvaart' in het regeerakkoord.' *ESB* 106: pp. 40-42.
- EEA (2023). *The benefits to biodiversity of a strong circular economy*. European Environmental Agency.
- EFRAG (2022). *Draft European sustainability reporting standards - ESRS E4 Biodiversity and ecosystems*
- Eiselin M, König C, Simons H, Koppenjan J, van Overbeek E en Swinkels S. (2021). *De Nederlandse actieagenda voor biodiversiteit: toezeggingen van niet-statelijke actoren aan de 2030 CBD-doelen*. IUCN Nederlands Comité (IUCN NL), Amsterdam.
- Eiselin M, Verwer C en Schoonman M. (2024). *Ontwerp monitoringraamwerk Agenda Natuurinclusief 2.0*. Collectief Natuurinclusief.

- EU (2020). Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. European Union. Brussel.
- FSD and ASN bank. (2022). *Make nature count. Integrating nature's values into decision-making. A pilot study: assessing expected changes in ecosystem services and the valuation of these changes in four different (ASN Bank) projects*. FSD, Foundation for Sustainable Development & ASN Bank, Wageningen.
- Ganzevles J, Van Oorschot M, Henkens R en Potting J. (2017). 'Green Deals: van ruimte maken naar richting geven'. Milieu Dossier 3: pp. 35-39.
- Hajer M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag.
- Hanemaaijer A, Kishna M, Brink H, Koch J, Prins AG and Rood T. (2021a). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*. PBL, Den Haag.
- Hanemaaijer A, Kishna M, Koch J, Prins A and Wilting H. (2021b). *Mogelijke doelen voor een circulaire economie*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Hanemaaijer A, Kishna M, Koch J, Lucas P, Rood T, Schotten K and van Sluisveld M. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. PBL, Den Haag.
- Henkens R, van Oorschot M en Ganzevles J. (2017). *Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit*. Wageningen University and Research, Wageningen.
- IBO (2023). *Snel aan de slag*. IBO, Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek / WEnR - Wageningen UR, Wageningen.
- IEEP (2023a). *Building on the GBF towards more ambitious global environmental commitments. The EU as a diplomatic leader in biodiversity negotiations*. Institute for European Environmental Policy Brussel.
- IEEP (2023b). *Progress on implementing the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Briefing requested by the ENVI Committee*. Institute for European Environmental Policy Brussel.
- IFOAM (2019). *The IFOAM NORMS for Organic Production and Processing*. October 2019 (Edited version of the IFOAM Norms 2014). IFOAM International Federation of Organic Agriculture Movements.
- Bass S, Roe D and Wilson-Holt O. (2023). *Mainstreaming biodiversity in development cooperation: lessons learned from donor agency experience*. IIED, London.
- IPBES (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn.
- IPBES (2022). *Summary for Policymakers of the Methodological Assessment Report on the Diverse Values and Valuation of Nature of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. In: U Pascual, P Balvanera, M Christie, B Baptiste, D González-Jiménez, CB Anderson, S Athayde, R Chaplin-Kramer, S Jacobs, E Kelemen, R Kumar, E Lazos, A Martin, TH Mwam-pamba, B Nakangu, P O'Farrell, CM Raymond, SM Subramanian, M Termansen, M Van Noordwijk and A Vatn (eds.). IPBES Secretariat, Bonn, Germany, pp. 1-37.
- IRP (2019). *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future we want*. In: B Oberle, S Bringezu, S Hatfield-Dodds, S Hellweg, H Schandl, J Clement, L Cabernard, N Che, D Chen, H Droz-Georget, P Ekins, M Fischer-Kowalski, M Flörke, S Frank, A Froemelt, A Geschke, M Haupt, P Havlik, R Hüfner, M Lenzen, M Lieber, B Liu, Y Lu, S Lutter, J Mehr, A Miatto, D Newth, C Oberschelp, M Obersteiner, S Pfister, E Piccoli, R Schaldach, J Schüngel, T Sonderegger, A Sudheshwar, H Tanikawa, E van der Voet, C Walker, J West, Z Wang and BE Zhu (eds.).

- UNEP-IRP, the International Resource Panel, United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya. pp. 162.
- Jongeneel R, van Asseldonk M, Daatselaar C, Greijdanus A, Helming J en Vissers L. (2024). *Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw*. Wageningen Economic Research, Wageningen.
- Klooster J, Ohm J, Posma J, Warringa G, Huigen T en de Bruyn S. (2018). *Werkwijze Natuur. Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses*.
- Koch J, Vringer K, van der Werff E, Wilting H and Steg L. (2024). 'Circular consumption to reduce environmental pressure: Potential of behavioural change in the Netherlands'. *Sustainable Production and Consumption* 44: pp. 101-113.
- Koetse M, Renes G, Ruijs A en de Zeeuw A. (2017). *Relatieve prijsstijging voor natuur en ecosysteemdiensten in de MKBA*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Kok M. (2022). *Exploring nature-positive pathways. A contribution to the implementation of the CBD Post-2020 Global Biodiversity Framework Full report*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, the Hague.
- Kok M, Meijer J, van Zeist W, Hilbers J, Immovilli M, Janse J, Stehfest E, Bakkenes M, Tabeau A, Schipper A and Alkemade R. (2023). 'Assessing ambitious nature conservation strategies within a 2 degree warmer and food-secure world'. *Biological Conservation*, 284, 110068.
- Lafortune G, Fuller G, Kloke-Lesch A, Koundouri P and Riccaboni A. (2024). *The Europe Sustainable Development Report 2023/24 (5th edition) SDSN - UN Sustainable Development Solutions Network*.
- Lambooy TE, Maas KEH, van 't Foort S and van Tilburg R. (2018). 'Biodiversity and natural capital: investor influence on company reporting and performance'. *Journal of Sustainable Finance & Investment* 8: pp. 158-184.
- Loorbach D and Oxenaar S. (2018). *Counting on Nature. Transitions to a natural capital positive economy by creating an enabling environment for Natural Capital Approaches*. DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, the Netherlands.
- Lucas P, Brink H and van Oorschot M. (2022). *Addressing international impacts of the Dutch circular economy transition*. PBL, Netherlands Environmental Assessment Agency, Bilthoven.
- Maas K and Vermeulen M. (2015). *A systemic view on the impacts of regulating non-financial reporting*. Erasmus School of Economics, Rotterdam, .
- Meeusen M. (2015). *Kansen en belemmeringen voor omschakeling naar de biologische sector*. LEI Wageningen UR, Wageningen.
- Meijer J, Kok M, van Oosten C, Subramanian SM and Yiu E. (2021). *Seizing the landscape opportunity to catalyse transformative biodiversity governance. A contribution to the CBD post-2020 Global Biodiversity Framework*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, the Hague.
- Mekkes L, Sepúlveda-Rodríguez G, Bielkinitè G, Wall-Palmer D, Brummer G, Dämmer L, Huisman J, van Loon E, Renema W and Peijnenburg K. (2021). 'Effects of Ocean Acidification on Calcification of the Sub-Antarctic Pteropod *Limacina retroversa*'. *Frontiers in Marine Science* 8.
- Migchels G, de Jonge I, Bracke M, Vellinga T en Sukkel W. (2023). *De toekomst van biologische landbouw: kansen en belemmeringen; Duurzaamheidsprestaties voor klimaat, natuur en dierenwelzijn*. Wageningen Livestock Research.
- Min BuZa (2022a). *Herziening actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling*. Den Haag.
- Min BuZa (2022b). *Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag.

- Min BuZa (2023). Inzet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor internationale biodiversiteit. Den Haag.
- Min EZ (2013). Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal: behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, Den Haag, Ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
- Min EZ (2014). Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken.
- Min EZ, IUCN-NL, MVO Nederland en True Price (2016). Het loont om transparant te zijn. Geleerde lessen van de Green Deal Samenwerken aan Transparantie van Natuurlijk en Sociaal Kapitaal, 2014-2016. Ministerie van Economische Zaken.
- Min EZK (2017). Transparantie benchmark 2017, de Kristal. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in samenwerking met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, Den Haag.
- Min IenW (2022). Water en Bodem sturend, Den Haag.
- Min IenW, Min EZK, Mn BZK, Min LNV en Min BuZa. (2023). Nationaal Programma Circulaire Economie.
- Min LNV (2018). Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Min LNV (2019). Kamerbrief over Programma Natuurlijk Ondernemen: Evaluatie en aanpak natuurlijk kapitaal. Den Haag.
- Min LNV (2020). Programma versterken biodiversiteit, Den Haag.
- Min LNV en IPO (2020). Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Interprovinciaal Overleg, Den Haag.
- Min LNV (2022a). Kamerbrief over de stand van zaken van de Nederlandse inzet voor de komende top over het VN-Biodiversiteitsverdrag.
- Min LNV (2022b). Actieplan Groei van biologische productie en consumptie, Den Haag.
- Min LNV, Min IenW en Min BZK. (2022). Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk gebied Rijksoverheid, Den Haag.
- Min LNV (2023). Uitkomsten COP15 VN-Biodiversiteitsverdrag. DGNV / 26204113. Den Haag.
- Min LNV (2024). Impact Assessment Europese Natuurherstelverordening Ministerie LNV, Den Haag.
- Minderhoud K. (2024). *Biodiversiteit: Van vergeten naar verweven. Perspectief op "mainstreaming" in hulp- en handelsbeleid*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Muilwijk H, Huitzing H, de Krom M, Prins A, Vonk M en Westhoek J. (2019). *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Naeem S, Chazdon R, Duffy JE, Prager C and Worm B. (2016). 'Biodiversity and human well-being: an essential link for sustainable development'. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences* 283: pp. 20162091.
- NCC (2016). *Natural Capital Protocol*. Natural Capital Coalition, London.
- NewClimate (2022). *An assessment of the climate action plans of 29 Dutch companies and financial institutions*. NewClimate – Institute for Climate Policy and Global Sustainability, Koln.
- NewForesight (2018). *De Transitie naar de Verankering van Natuurlijk Kapitaal: Vooruitkijkende Evaluatie van het Programma Natuurlijk Ondernemen*. Utrecht.

- NINO (2023). *De Agenda Natuurinclusief 2.0*. Natuur Inclusief Nationaal Overleg.
- Payró C, Taherzadeh O, van Oorschot M, Koch J and Marselis S. (2024). 'Consumer resistance diminishes environmental gains of dietary change'. *Environmental Research Letters* 19: pp. 054033.
- PBAF (2022). *Taking biodiversity into account PBAF Standard v 2022 - Biodiversity impact assessment - footprinting*.
- PBAF (2023). *Taking Biodiversity into account. Assessment of Dependencies on ecosystem services*, PBAF Standard v2023. PBAF - Platform for Biodiversity Accounting Financials the Hague.
- PBL (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016. Richting geven, ruimte maken*. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- PBL (2020). *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL (2023). *Balans van de Leefomgeving 2023. Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- PBL en WUR (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen University & Research.
- PBL en WUR (2023). *Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen University & Research.
- PBL, WUR en RIVM (2024). *Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*. Syntheserapport. Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen University & Research, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Platform voor Duurzame Financiering (2020). *Biodiversity Opportunities and Risks for the Financial Sector*. Werkgroep biodiversiteit van het Platform voor Duurzame Financiering, Den Haag.
- Potts J, Voora V, Lynch M and Mammadova A. (2017). *Standards and Biodiversity – Thematic Review*. IISD International Institute for Sustainable Development, Geneva.
- Pre Sustainability, CREM and ASN Bank. (2022). *ASN Bank Biodiversity Footprint. Biodiversity footprint for financial institutions impact assessment 2016 - 2020*. Pre Sustainability, CREM and ASN Bank, Amsterdam.
- RIVM (2023). *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2023. Monitoring van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering*. RIVM, Bilthoven.
- Rli (2022a). *Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Den Haag.
- Rli (2022b). *Financiering in transitie. Naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag.
- Romijn G en Renes G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB en PBL, Den Haag.
- Ruokamo E, Savolainen H, Seppälä J, Sironen S, Räisänen M and Auvinen A-P. (2023). 'Exploring the potential of circular economy to mitigate pressures on biodiversity'. *Global Environmental Change* 78: pp. 102625.
- RVO (2022) Kristalprijs en de Transparantiebenchmark. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/mvo/kristalprijs-en-de-transparantiebenchmark>
- Sanders M, Langers F, Henkens R, Donders J, van Dam R, Mattijssen T en Buijs A. (2018). *Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit. Een schets van de reikwijdte en ecologische potenties van*



maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers. WOt - Wettelijke onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.

- Sanders M, Henkens R en Slijkerman D. (2019). *Convention on Biological Diversity; Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands*. WOt Natuur & Milieu. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu), Wageningen.
- Sanders M, Bredenoord H, Kok M en van Oorschot M. (2020). *Nederlands natuurbeleid in internationale context. Voortgang realisatie natuur- en biodiversiteitsbeleid*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen University & Research.
- SBTN (2020). *Science-Based Targets for Nature. Initial Guidance for Business*. Science-Based Targets Network.
- Schelhaas M, Teeuwen S, Oldenburger J, Beerkens G, Velema G, Kremers J, Lerink B, Paulo M, Schoonderwoerd H, Daamen W, Dolstra F, Lusink M, van Tongeren K, Scholten T, Pruijsten I, Voncken F en Clercx A. (2022). *Zevende Nederlandse Bosinventarisatie. Methoden en resultaten*. Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- Schreefel L, Schulte R, de Boer I, Schrijver A and van Zanten H. (2020). 'Regenerative agriculture – the soil is the base'. *Global Food Security* 26: pp. 100404.
- SER (2023). *Biodiversiteit loont. Een handreiking voor ondernemers en werkenden*. Den Haag.
- SITRA (2022). *Tackling root causes. Halting biodiversity loss through the circular economy*. Helsinki.
- Snep R en Goossen C. (2022) Groennormen in de stad en omgeving : een verkenning vanuit de wetenschap. Rapport 3219. Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- Stein-Bachinger K, Gottwald F, Haub A and Schmidt E. (2021). 'To what extent does organic farming promote species richness and abundance in temperate climates?' *Organic Agriculture* 11: pp. 1-12.
- Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel (2022). *Aanvalsplan landschap. Realisatie van 10% groenblauwe dooradering*.
- Strengers B en Elzenga H. (2020). *Beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa. Verslag van een zoektocht naar gedeelde feiten en opvattingen*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Tamburini G, Bommarco R, Wanger TC, Kremen C, van der Heijden MGA, Liebman M and Hallin S. (2020). 'Agricultural diversification promotes multiple ecosystem services without compromising yield'. *Science Advances* 6: 1715.
- Tiktak A, Boezeman D, van den Born G, en van Hinsberg A. (2021). *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Tittonell P. (2013). *Towards ecological intensification of world agriculture*. WUR, Wageningen.
- TNFD (2022). *The TNFD Nature-Related Risk and Opportunity Management and Disclosure Framework*. Taskforce on Nature-related Financial Disclosures.
- UN (2021). *System of Environmental-Economic Accounting - Ecosystem Accounting (SEEA EA)*. United Nations.
- Van Bussel L en van Hinsberg A. (2024). *Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Van der Esch S and Steurer N. (2014). *Comparing public and private sustainability monitoring and reporting*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

- Van der Hoek D-J, de Knecht B, Folkert R en Bouwma I. (2020). *Bijdrage van herstelmaatregelen aan verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk*. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Van der Hoek DJ, de Knecht B en Giessen P. (2021). 'Herstelmaatregelen Natuurnetwerk- vooral positief voor natte ecosystemen'. *De Levende Natuur* 122: pp. 20-25.
- Van der Jagt A, Buijs A, Dobbs C, van Lierop M, Pauleit S, Randrup TB, Skiba A and Wild T. (2023). 'With the process comes the progress: A systematic review to support governance assessment of urban nature-based solutions'. *Urban Forestry & Urban Greening* 87: pp. 128067.
- Van der Kroft B en Bams D. (2022). 'ESG-ratings leiden niet tot maatschappelijk verantwoord beleggen'. *ESB* 107: pp. 462-464.
- Van Hinsberg A en van Egmond P. (2020). *Quick-scan intensivering natuurmaatregelen. Een eerste inschatting van potentiële effecten*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Van Leenders C en Bor A (2014). *Bedrijven en Biodiversiteit. Inzichten uit de Community of Practice*. Programma Duurzaam Door.
- Van Oorschot M, Sewell A en van der Esch S. (2018). *Transparantie verplicht. Verwachtingen over het instrument transparantie om maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Van Oorschot M, Kok M and van Tulder R. (2020). *Business for biodiversity: mobilising business towards net positive impact*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency the Hague.
- Van Oorschot M, Wilting HC, Nijdam DS en Bredenoord H. (2021). *Halveren van de Nederlandse voetafdruk. Reflectie op een nieuwe ambitie voor het Nederlandse nationale en internationale natuurbeleid*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Van Tulder R en Hendriks C. (2019). *Bedrijfsmodellen en natuurlijk kapitaal. Hoe valt de inzet van bedrijven op biodiversiteit en natuurlijk kapitaal in kaart te brengen en strategisch te begrijpen?* Erasmus, Rotterdam.
- VBD0 (2023). *Benchmark on Responsible Investment by Pension Funds in the Netherlands 2023. Navigating uncharted waters*. Vereniging Beleggers Duurzaam Ondernemen. Utrecht.
- Veerkamp C, Schoolenberg M, van Rijn F en Dassen T. (2023). *Natuur in en om de stad. Van een groene ambitie naar het realiseren van een gezonde, klimaatadaptieve, biodiverse en economisch aantrekkelijke leefomgeving*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Verstand D, Berkhof M, de Haas M, Pellens N, Voskamp I and Diersmann M. (2024). *Nature-based Solutions Catalogus. Een uitwerking van 10 NbS categorieën in de Nederlandse situatie*. WUR Wageningen Environmental Research, Wageningen.
- Vink M en van Hinsberg A. (2019). *Stikstof in perspectief*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Vink M, van Hinsberg A, Boezeman D, van Egmond P en van der Hoek DJ. (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- VNG (2022). *Ledenbrief Nationale programma's NOVEX, Woningbouw, Water en Bodem Sturend en Landelijk gebied*. Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- WBCSD. (2023). *Roadmaps to Nature Positive. Foundations for all businesses*. World Business Council for Sustainable Development, Geneva.
- Westhoek H. (2019). *Kwantificering van de effecten van verschillende maatregelen op de voetafdruk van de Nederlandse voedselconsumptie*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

WUR en SOVON (2022). *Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen. Quick scan in het kader van het NPLG*. Wageningen Environmental Research en SOVON Vogelonderzoek Nederland.

# Bijlage 1

## De vier hoofddoelen voor 2050 in het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework

**(Bron: Min LNV - officiële Nederlandse vertaling van de originele Engelse tekst van het GBF).**

In het Mondiaal Kader voor Biodiversiteit van Kunming-Montreal staan vier langetermijndoelen voor 2050 geformuleerd die verband houden met de Visie voor Biodiversiteit voor 2050.

### DOEL A.

De integriteit, connectiviteit en weerbaarheid van alle ecosystemen worden behouden, verbeterd of hersteld, waarmee de oppervlakte van natuurlijke ecosystemen in 2050 aanzienlijk is uitgebreid. Door de mens veroorzaakt uitsterven van bekende bedreigde diersoorten wordt een halt toegevoerd, en, in 2050 is het tempo waarmee alle soorten uitsterven en het risico daarop met een factor 10 verminderd en de rijkdom aan wilde inheemse soorten naar een gezond en bestendig niveau gestegen. De genetische diversiteit binnen populaties van wilde en gedomesticeerde soorten wordt behouden, waarbij hun potentieel tot aanpassing wordt gewaarborgd.

### DOEL B.

Biodiversiteit wordt duurzaam gebruikt en beheerd en de bijdragen van de natuur aan mensen, waaronder ecosysteemfuncties en -diensten, worden gewaardeerd, onderhouden en uitgebreid, en waar zij momenteel achteruitgaan, worden zij hersteld. Daarmee wordt een duurzame ontwikkeling ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties in 2050 verwezenlijkt.

### DOEL C.

De monetaire en niet-monetaire voordelen van het gebruik van genetische rijkdommen, en van digitale sequentie-informatie van genetische hulpbronnen, en van traditionele kennis die verband houdt met genetische rijkdommen, naargelang van toepassing, worden eerlijk en billijk gedeeld, waaronder, naargelang van toepassing, met inheemse volken en lokale gemeenschappen, en aanzienlijk uitgebreid in 2050, waarbij traditionele kennis in verband met genetische rijkdommen op passende wijze wordt beschermd. Hiermee wordt bijgedragen aan het behoud en het duurzaam gebruik van biodiversiteit, in overeenstemming met internationaal overeengekomen instrumenten voor toegang en het delen van voordelen.

### DOEL D.

Toereikende implementatiemiddelen, waaronder financiële middelen, capaciteitsopbouw, technische en wetenschappelijke samenwerking, en toegang tot en overdracht van technologie ten behoeve van de volledige implementatie van het Mondiaal Kader voor Biodiversiteit van Kunming-Montreal worden gewaarborgd en zijn gemakkelijk toegankelijk voor alle partijen, met name ontwikkelingslanden, en in het bijzonder de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in

ontwikkeling, alsmede landen met een overgangseconomie, waardoor de financieringskloof voor biodiversiteit van 700 miljard dollar per jaar geleidelijk wordt gedicht en de financiële stromen in lijn worden gebracht met het Mondiaal Kader voor Biodiversiteit van Kunming-Montreal en de Visie voor Biodiversiteit voor 2050.

# Bijlage 2

## De 23 actiedoelen uit het mondiaal kader van Kunming-Montreal voor biodiversiteit

(Bron: Min LNV - officiële Nederlandse vertaling van de originele Engelse tekst van het GBF).

1. Doelen voor het verminderen van de bedreigingen van de biodiversiteit.

### STREEFDOEL 1

Waarborgen dat alle gebieden vallen onder ruimtelijke ordening die participatief en geïntegreerd is en waarin rekening wordt gehouden met biodiversiteit en/of effectieve beheerprocessen van het veranderend gebruik van land en zee, teneinde het verlies van gebieden die qua biodiversiteit van zeer groot belang zijn, waaronder ecosystemen met een grote ecologische integriteit, tot bijna nul te hebben teruggebracht in 2030, waarbij de rechten van inheemse volken en lokale gemeenschappen worden gerespecteerd.

### STREEFDOEL 2

Waarborgen dat in 2030 ten minste 30 procent van gebieden met aangetaste ecosystemen op het land, in binnenwateren, aan de kust en in zee op effectieve wijze worden hersteld, om de biodiversiteit en ecosysteemfuncties en -diensten, ecologische integriteit en onderlinge verbondenheid te verbeteren.

### STREEFDOEL 3

Waarborgen en mogelijk maken dat in 2030 ten minste 30 procent van gebieden op het land en in de binnenwateren, en kust- en mariene gebieden, met name gebieden die van bijzonder belang zijn voor de biodiversiteit en ecosysteemfuncties en -diensten, effectief in stand worden gehouden en beheerd door middel van in ecologisch opzicht representatieve, goed met elkaar verbonden en billijk beheerde systemen van beschermde gebieden en andere effectieve op gebieden toegesneden beschermingsmaatregelen, waarbij de inheemse en traditionele grondgebieden worden erkend, naargelang van toepassing, en worden geïntegreerd in bredere landschappen, zeelandschappen en de oceaan. Hierbij wordt tevens gewaarborgd dat mogelijk duurzaam gebruik, waar dat in dergelijke gebieden mogelijk is, volledig strookt met de beoogde resultaten voor behoud en dat de rechten van inheemse volken en plaatselijke gemeenschappen, waaronder met betrekking tot hun traditionele grondgebieden, worden erkend en gerespecteerd.

### STREEFDOEL 4

Waarborgen dat urgente beheersmaatregelen genomen worden om door de mens veroorzaakt uitsterven van bekende bedreigde diersoorten een halt toe te roepen en ten behoeve van het herstel en behoud van soorten, met name bedreigde soorten, om het risico van uitsterven aanzienlijk te verminderen en om de genetische diversiteit te behouden en te herstellen binnen en tussen populaties van inheemse, wilde en gedomesticeerde soorten om hun vermogen tot aanpassen te

behouden, waaronder door in situ en ex situ bescherming en duurzame beheer in te stellen, en het effectief beheren van interacties tussen de mens en in het wild levende soorten om conflicten te minimaliseren met het oog op hun co-existentie.

#### STREEFDOEL 5

Waarborgen dat het gebruik, de oogst en handel in wilde soorten duurzaam, veilig en legaal plaatsvindt, om overexploitatie te voorkomen, de gevolgen voor niet-doelsoorten en -ecosystemen te minimaliseren, en het risico van een spillover van pathogenen te verminderen. Hierbij wordt een ecosysteembenadering gehanteerd, waarbij het gebruikelijke duurzame gebruik door inheemse volken en lokale gemeenschappen wordt gerespecteerd.

#### STREEFDOEL 6

Elimineren, minimaliseren, verminderen en/of mitigeren van de impact van invasieve uitheemse soorten op biodiversiteit en ecosysteemdiensten door het identificeren en beheren van de routes waarlangs uitheemse soorten worden geïntroduceerd, het voorkomen van de introductie en vestiging van prioritair invasieve uitheemse soorten, waardoor de mate waarin andere bekende of potentiële invasieve uitheemse soorten worden geïntroduceerd of zich vestigen met ten minste 50% is gedaald in 2030 en invasieve uitheemse soorten uitroeien of onder controle houden, met name op prioritair locaties, zoals eilanden.

#### STREEFDOEL 7

Verminderen van de risico's op verontreiniging en de negatieve effecten van verontreiniging uit alle bronnen in 2030 tot niveaus die niet schadelijk zijn voor de biodiversiteit en ecosysteemfuncties en -diensten, rekening houdend met cumulatieve effecten, waaronder: met ten minste de helft terugdringen van het teveel aan nutriënten dat in het milieu beland, onder andere door een efficiëntere kringloop en efficiënter gebruik van nutriënten, het ten minste halveren van het algehele risico van pesticiden en zeer gevaarlijke chemicaliën, onder andere door geïntegreerde plaagbestrijding, op basis van wetenschap, rekening houdend met voedselzekerheid en levensonderhoud, en ook het voorkomen, verminderen en werken aan het uitbannen van plasticvervuiling.

#### STREEFDOEL 8

Minimaliseren van de impact van klimaatverandering en verzuring van de oceanen op de biodiversiteit en versterken van de weerbaarheid ervan door mitigatie, adaptatie en maatregelen om het risico op rampen te verminderen, onder andere door op de natuur gebaseerde oplossingen en/of ecosysteembenaderingen, waarbij de negatieve gevolgen van klimaatactie voor de biodiversiteit worden geminimaliseerd en de positieve worden bevorderd.

### *2. Voldoen aan de behoeften van mensen door duurzaam gebruik en het delen van voordelen*

#### STREEFDOEL 9

Waarborgen dat het beheer en gebruik van wilde soorten duurzaam is, waardoor er maatschappelijke, economische en milieutechnische voordelen aan mensen worden geboden, met name degenen in kwetsbare situaties en degenen die het meest afhankelijk zijn van biodiversiteit, waaronder door middel van duurzame op biodiversiteit gebaseerde activiteiten, producten en diensten die de biodiversiteit vergroten. Hierbij wordt het traditionele duurzame gebruik door inheemse volkeren en lokale gemeenschappen beschermd en aangemoedigd.

#### STREEFDOEL 10

Waarborgen dat gebieden die gebruikt worden voor landbouw, aquacultuur, visserij en bosbouw duurzaam worden beheerd, met name door het duurzame gebruik van biodiversiteit, onder meer door een aanzienlijke toename van biodiversiteitsvriendelijke praktijken, zoals duurzame intensivering, agro-ecologische en andere innovatieve benaderingen. Hiermee wordt bijgedragen aan de weerbaarheid en efficiency en productiviteit op lange termijn van deze productiesystemen en de voedselzekerheid, wordt de biodiversiteit beschermd en hersteld en worden de bijdragen van de natuur aan de mens, waaronder ecosysteemfuncties en -diensten, behouden.

#### STREEFDOEL 11

Herstellen, onderhouden en verbeteren van de bijdragen van de natuur aan de mens, waaronder ecosysteemfuncties en -diensten, zoals het reguleren van lucht, water, en klimaat, bodemgezondheid, bestuiving en vermindering van het risico op ziektes, en tevens bescherming tegen natuurlijke gevaren en rampen, door middel van op de natuur gebaseerde oplossingen en/of ecosysteembenaderingen ten behoeve van alle mensen en de natuur.

#### STREEFDOEL 12

Aanzienlijk uitbreiden, op duurzame wijze, van de oppervlakte, kwaliteit en connectiviteit van, toegang tot en voordelen van groene en blauwe ruimten in urbane en dichtbevolkte gebieden, door het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit in het reguliere beleid op te nemen, en waarborgen van stadsplanning waar biodiversiteit onderdeel van uitmaakt, stimuleren van inheemse biodiversiteit, ecologische connectiviteit en integriteit, en verbeteren van de menselijke gezondheid en het menselijk welzijn en de verbinding met de natuur en bijdragen aan inclusieve en duurzame urbanisatie en het voorzien in ecosysteemfuncties en -diensten.

#### STREEFDOEL 13

Nemen van effectieve wettelijke, beleidsmatige, administratieve en capaciteitsopbouwende maatregelen op alle niveaus, naargelang van toepassing, om de eerlijke en billijke verdeling te waarborgen van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische rijkdommen en van digitale sequentie-informatie van genetische hulpbronnen, alsmede van traditionele kennis die verband houdt met genetische rijkdommen, en vergemakkelijken van passende toegang tot genetische rijkdommen, en van nu tot 2030 vergemakkelijken van een aanzienlijke toename van de gedeelde voordelen, in overeenstemming met internationale instrumenten voor toegang en het delen van voordelen.

### *3. Instrumenten en oplossingen voor implementatie en opname in regulier beleid*

#### STREEFDOEL 14

Waarborgen van de volledige integratie van biodiversiteit en de diverse waarden ervan in beleid, regelgeving, planning en ontwikkeling, strategieën voor de uitbanning van armoede, strategische milieubeoordelingen, milieueffectrapportages en, naargelang van toepassing, nationale verantwoording, binnen en tussen alle overheidsniveaus en in alle sectoren, met name die met een significante impact op de biodiversiteit, waarbij alle relevante publieke en private activiteiten en fiscale en financiële stromen geleidelijk in lijn worden gebracht met de doelen en streefdoelen van dit kader.

#### STREEFDOEL 15



Nemen van wettelijke, administratieve of beleidsmaatregelen om bedrijfsactiviteiten aan te moedigen en mogelijk te maken, en om met name te waarborgen dat grote en transnationale ondernemingen en financiële instellingen:

- a. hun risico's, afhankelijkheden en impact met betrekking tot biodiversiteit regelmatig monitoren, beoordelen en op transparante wijze openbaar maken, met name door aan alle grote en transnationale ondernemingen en financiële instellingen eisen te stellen met betrekking tot al hun operaties, toevoer- en waardeketens en portefeuilles;
- b. informatie verstrekken die consumenten nodig hebben om duurzame consumptiepatronen te bevorderen;
- c. verslag doen over het naleven van regels en maatregelen inzake toegang en het delen van voordelen, naargelang van toepassing;

teneinde de negatieve gevolgen voor de biodiversiteit geleidelijk terug te dringen, de positieve gevolgen te vergroten, de met biodiversiteit samenhangende risico's voor ondernemingen en financiële instellingen te verminderen en maatregelen te bevorderen om duurzame productiepatronen te waarborgen.

#### STREEFDOEL 16

Waarborgen dat mensen worden aangemoedigd en in staat worden gesteld om duurzame consumptiekeuzes te maken, onder andere door het vaststellen van ondersteunend beleid, wettelijke of regelgevende kaders, het verbeteren van onderwijs en toegang tot relevante en accurate informatie en alternatieven. In 2030 moet de mondiale voetafdruk van consumptie op billijke wijze worden teruggedrongen, onder meer door de mondiale voedselverspilling te halveren, overconsumptie aanzienlijk te verminderen en het produceren van afval aanzienlijk terug te dringen, zodat alle mensen een goed leven kunnen hebben in harmonie met Moeder Natuur.

#### STREEFDOEL 17

Vaststellen van, de capaciteit vergroten voor en in alle landen implementeren van bioveiligheidsmaatregelen zoals vervat in artikel 8, onderdeel g. van het Verdrag inzake biologische diversiteit en maatregelen voor de behandeling van biotechnologie en de verdeling van de voordelen ervan zoals vervat in artikel 19 van het Verdrag.

#### STREEFDOEL 18

Tussen nu en 2025 identificeren en uitbannen, uitfaseren of hervormen van stimulansen, waaronder subsidies, die de biodiversiteit schaden, op proportionele, eerlijke, rechtvaardige, effectieve en billijke wijze, en deze substantieel en in toenemende mate met ten minste 500 miljard dollar per jaar verminderen tussen nu en 2030, te beginnen met de meest schadelijke stimulansen, en de positieve stimulansen voor het behoud en duurzame gebruik van biodiversiteit opschalen.

#### STREEFDOEL 19

Substantieel en progressief verhogen van het niveau van financiële middelen uit alle bronnen, in een effectieve, tijdige en gemakkelijk toegankelijke manier, met inbegrip van interne, internationale, publieke en private middelen, in overeenstemming met artikel 20 van het Verdrag, om nationale biodiversiteitsstrategieën en actieplannen te implementeren, door van nu tot 2030 ten minste 200 miljard dollar per jaar te mobiliseren, onder andere door:

- a. Uitbreiden van de totale internationale financiële bronnen die op biodiversiteit betrekking hebben en afkomstig zijn uit ontwikkelde landen, met inbegrip van officiële ontwikkelingshulp, en uit landen die vrijwillig de verplichtingen van ontwikkelde landen die partij zijn op zich nemen, richting ontwikkelingslanden, met name de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten in

- ontwikkeling, alsook landen met een overgangseconomie, tot ten minste 20 miljard dollar per jaar van nu tot 2025 en tot ten minste 30 miljard dollar per jaar in 2030;
- b. Aanzienlijk uitbreiden van het mobiliseren van nationale middelen, ondersteund door het voorbereiden en implementeren van nationale financieringsplannen voor biodiversiteit of soortgelijke instrumenten aan de hand van nationale behoeften, prioriteiten en omstandigheden;
  - c. Doeltreffend inzetten van private financiering, bevorderen van gemengde financiering, implementeren van strategieën voor het aantrekken van nieuwe en aanvullende middelen, en de private sector aanmoedigen om te investeren in biodiversiteit, onder meer door impactfondsen en andere instrumenten;
  - d. Stimuleren van innovatieve regelingen zoals betaling voor ecosysteemdiensten, groene obligaties, compensaties en kredieten voor biodiversiteit, en mechanismen voor het delen van voordelen, voorzien van waarborgen op milieu- en maatschappelijk gebied;
  - e. Optimaliseren van wederzijdse voordelen en synergieën van financiering gericht op biodiversiteit en klimaatcrises;
  - f. Vergroten van de rol van collectieve acties, waaronder door inheemse volkeren en lokale gemeenschappen, op Moeder Aarde gerichte acties en niet op de markt gerichte benaderingen, waaronder het beheer van natuurlijke hulpbronnen door de gemeenschap en samenwerking en solidariteit vanuit het maatschappelijk middenveld gericht op het behoud van de biodiversiteit;
  - g. Verbeteren van de effectiviteit, efficiency en transparantie van het verstrekken en gebruiken van middelen.

#### STREEFDOEL 20

Versterken van de capaciteitsopbouw en -ontwikkeling, toegang tot en het gebruik van technologie en bevorderen van de ontwikkeling van en toegang tot innovatie en technische en wetenschappelijke samenwerking, onder andere door middel van samenwerking tussen Zuid en Zuid en Noord en Zuid en driehoeksamenwerking. Hiermee kan worden voldaan aan de behoefte voor een effectieve implementatie, met name in ontwikkelingslanden, waarbij de gezamenlijke ontwikkeling van technologie en gezamenlijke wetenschappelijke onderzoeksprogramma's naar het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit worden bevorderd en wetenschappelijk onderzoek en monitoringscapaciteiten worden versterkt, conform de geambieerde doelen en streefdoelen van het kader.

#### STREEFDOEL 21

Waarborgen dat de best beschikbare gegevens, informatie en kennis toegankelijk zijn voor besluitvormers, mensen uit de praktijk en het publiek als leidraad voor effectief en billijk bestuur, geïntegreerd en participatief beheer van biodiversiteit en ter versterking van communicatie, bewustwording, educatie, monitoring, onderzoek en kennisbeheer en tevens, in deze context, waarborgen dat toegang tot traditionele kennis, innovaties, praktijken en technologieën van inheemse volken en lokale gemeenschappen alleen plaatsvindt na hun vrije, voorafgaande en geïnformeerde toestemming, in overeenstemming met nationale wetgeving.

#### STREEFDOEL 22

Waarborgen van de volledige, inclusieve, effectieve en genderresponsieve vertegenwoordiging in en deelname aan besluitvorming, en toegang tot de rechter en informatie die gerelateerd is aan biodiversiteit door inheemse volken en lokale gemeenschappen, met respect voor hun cultuur en hun rechten met betrekking tot land, grondgebieden en middelen en traditionele kennis, mede door vrouwen en meisjes, kinderen en jongeren, en personen met een handicap, en waarborgen van de volledige bescherming van mensenrechtenactivisten op milieugebied.

### STREEFDOEL 23

Waarborgen van gendergelijkheid bij het implementeren van het kader door een genderresponsieve benadering waarbij alle vrouwen en meisjes gelijke mogelijkheden en capaciteiten hebben om bij te dragen aan de drie doelstellingen van het Verdrag, onder meer door het erkennen van gelijke rechten en toegang tot land en natuurlijke hulpbronnen en hun volledige, billijke, betekenisvolle en geïnformeerde deelname en leiderschap op alle niveaus wat betreft actie, betrokkenheid, beleid en besluitvorming op het gebied van biodiversiteit.

# Afkortingen

AFM – Autoriteit Financiële Markten

BuZa – Ministerie van Buitenlandse Zaken

BZK – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CBD – Convention on Biological Diversity

COP – Conference of Parties

CSRD – Corporate Sustainability Reporting Directive

DNB – De Nederlandsche Bank

EBS - Europese Biodiversiteit strategie

EUDR – European Union Deforestation Regulation

EZK – Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

FIN – Ministerie van Financiën

GBF – Global Biodiversity Framework

IenW – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

IPBES – Intergovernmental Science-Policy on Biodiversity and Ecosystem Services

KRW – EU Kaderrichtlijn Water

LNV – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid

MKBA – Maatschappelijke kosten-batenanalyse

MVO - Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

NbS – Nature based Solutions

NBSAP – National Biodiversity Strategy Action Plan

NFRD - Non-Financial Reporting Directive

NHV – EU Natuurherstelverordening

NNN – Natuurnetwerk Nederland

NPLG – Nationaal Programma Landelijk Gebied

OCW – Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

VHR – EU Vogel- en Habitatrichtlijn