



Planbureau voor de Leefomgeving

# DE PLEK VAN ECOSYSTEEMDIENSTEN IN REGELGEVING

Kansen en uitdagingen voor een nieuwe ambitie:  
natuur en economie met elkaar verbinden

**Menno Smit en Marianne Schuerhoff**

4 mei 2016

PBL

## Woord vooraf

Een van de ambities van het kabinet is het met elkaar verbinden van natuur en economie (*Natuurlijk Verder: Rijksnatuurvisie 2014*). Van natuur beschermen tégen de samenleving naar natuur beschermen mét de samenleving. In deze studie maken we inzichtelijk hoe de ambitie 'natuur en economie met elkaar verbinden' wordt geholpen of gehinderd door Nederlandse regelgeving. Dit onderzoek naar de relatie tussen ecosysteemdiensten en regelgeving is uitgevoerd in het kader van het programma Natuurlijk Kapitaal Nederland (NKN) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL voert dit tweejarige programma uit in de periode 2014-2016, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.

Met het NKN-programma probeert het PBL aan overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties concrete handvatten te bieden voor het nemen van investerings- en beleidsbeslissingen waarbij natuur en economie elkaar versterken. Daarbij staat het leren van de praktijk centraal. Dat doet het PBL aan de hand van praktijkcasussen van bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties. De volgende praktijkcasussen komen aan bod:

- waterveiligheid en natuur in het Deltaprogramma;
- ecosysteemdiensten in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid;
- waterkwaliteit met Brabant Water;
- verduurzaming van internationale handelsketens;
- verzilveren van bestaande natuur in de Weerribben-Wieden;
- mogelijkheden voor een circulaire zeewierketen;
- innovatieve voedselondernemers.

Naast de praktijkprojecten trekken we in het NKN-programma ook lessen uit bestaande praktijkvoorbeelden en het verleden. Daarnaast analyseren we hoe verschillende partijen in Nederland aankijken tegen ecosysteemdiensten en hoe andere landen een andere benutting van ecosysteemdiensten en natuurlijk kapitaal realiseren. Ook leren we van andere sectoren over hoe zij innovatieve verdienmodellen vorm geven. Dit rapport over ecosysteemdiensten in de Nederlandse regelgeving past bij dit onderdeel van het programma. De verschillende analyses geven elk een stukje van de puzzel waar we in het NKN-programma aan werken. Op de website <http://themasites.pbl.nl/natuurlijk-kapitaal-nederland> kunt u informatie over het hele programma vinden en de voortgang ervan volgen.

We bedanken alle projectleiders en experts die hebben bijgedragen aan dit onderzoek. In het bijzonder bedanken we Mandy Lingeman voor haar waardevolle bijdrage in de voorfase van dit onderzoek.

# Inhoud

1	Inleiding	7
2	Aanpak	11
3	Regelgeving in de NKN-casussen	13
3.1	Ervaren knelpunten in regelgeving	14
3.2	Ervaren aanknopingspunten in regelgeving	15
3.3	Ervaren knel- en aanknopingspunten in dezelfde regelgeving	17
3.4	Conclusie	19
4	Ecosysteemdiensten in regelgeving	20
4.1	Verantwoording keuze vier typen	20
4.2	Het beschermen van biodiversiteit	22
4.3	Het zekerstellen van ecosysteemdiensten	24
4.4	Duurzaamheid in het algemeen	26
4.5	Overige regelgeving	27
5	Conclusies	29
6	Reflectie: aanbevelingen voor het met elkaar verbinden van natuur en economie	34

## Samenvatting

### **Ambitie om natuur en economie met elkaar te verbinden**

Het kabinet heeft als ambitie een natuurbeleid waarin natuur en economie met elkaar verbonden zijn. We hebben het dan over twee verschillende en deels overlappende onderdelen: het **voorkomen van negatieve effecten** gaat zowel over het helpen voorkomen van negatieve effecten van menselijk handelen op de natuur, als over het bevorderen van duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. Het tweede aspect, het **ondersteunen van de positieve effecten**, omvat het zoeken naar nieuwe manieren om naar bestaande problemen en oplossingen kijken: het vinden van win-winsituaties en 'groene oplossingen' voor bestaande problemen. Dit type oplossingen is ook wel bekend onder termen als 'meekoppelmogelijkheden', 'functiecombinaties' en 'integraliteit'.

In het programma Natuurlijk Kapitaal Nederland (NKN) wordt onderzocht op welke wijze het verbinden van natuur met economie vorm kan krijgen. Centraal staat de vraag op welke wijze natuurlijk kapitaal en de ecosysteemdiensten die het levert hieraan kunnen bijdragen. Binnen dit programma is een vijftiental (praktijk)casussen uitgevoerd en/of bestudeerd. Deze casussen zijn het startpunt van dit onderzoek. In elk van deze studies wordt de verbinding tussen natuur en economie beïnvloed door regelgeving. Sommige regelgeving, zoals Natura 2000, heeft al expliciet oog voor de natuuraspecten; andere regelgeving, bijvoorbeeld de pachtregelgeving, heeft dat in mindere mate.

### **Rol van regelgeving**

In deze notitie onderzoeken we welke rol regelgeving speelt in de NKN-praktijkcasussen en of hier patronen in te herkennen zijn. De NKN-casussen die proberen natuur en economie met elkaar te verbinden, zijn dus het vertrekpunt. De regelgeving die in die casussen als knel- of aanknopingspunt is genoemd, vormt de reikwijdte van dit onderzoek; we geven dus geen volledig beeld van de Nederlandse regelgeving. Uit onze studie blijkt dat er naast belemmeringen ook (onverwachte) kansen zijn voor het aan elkaar verbinden van natuur en economie.

We verdelen de regelgeving die in de NKN-casussen genoemd wordt in vier typen. Deze typen hebben ieder een eigen relatie met ecosysteemdiensten en biodiversiteit:

1. **Regelgeving gericht op het beschermen van biodiversiteit:** Bijvoorbeeld bij Natura 2000 en de Ecological Focus Areas in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Biodiversiteit heeft een directe relatie met ecosysteemdiensten en wordt als een *common good* beschouwd. Om deze reden wordt biodiversiteit door de overheid beschermd met regelgeving.
2. **Regelgeving gericht op het zekerstellen van specifieke ecosysteemdiensten:** Zoals bij het Deltaprogramma en de distelverordeningen. Deze regelgeving beoogt vaak de levering van een dienst zeker te stellen (zoals de productiefunctie van de landbouw, of de bodemvruchtbaarheid), of hier gebruik van te maken bij het behalen van een hoger (beleids)doel, zoals waterveiligheid. De relatie met ecosysteemdiensten is hier direct van aard.
3. **Regelgeving gericht op het bevorderen van duurzaamheid in het algemeen:** Voorbeelden van deze regelgeving zijn de Milieueffectrapportage en het Maatschappelijk verantwoord inkopen-beleid van de overheid. Duurzaamheid en ecosysteemdiensten overlappen deels maar zijn niet geheel gelijk. Duurzaamheidsambities kunnen gebruikt worden om duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten te stimuleren, maar dit is niet noodzakelijk. Daardoor is de relatie met ecosysteemdiensten meer indirect van aard.
4. **Overige regelgeving:** De pachtregelgeving en de Wet BIZ passen in deze categorie. Veel regelgeving is ambigue ten opzichte van ecosysteemdiensten. Dat betekent

niet dat er geen relatie mogelijk is. Het is echter niet de primaire doelstelling van de regelgeving en de relatie met ecosysteemdiensten is daardoor indirect en onbedoeld.

### ***Bedoelde belemmeringen en onverwachte kansen***

Binnen deze typen regelgeving zijn zowel kansen als belemmeringen voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten te vinden. Soms zijn regels bedoeld om de biodiversiteit te beschermen, zoals het beperken van ontwikkelingen in of nabij natuurgebieden. Soms zijn deze onbedoeld en onverwacht, zoals de mogelijkheid om de regeling voor Bedrijveninvesteringszones (BIZ) te gebruiken voor het ontwikkelen van natuur in bedrijvenparken.

Opvallend is dat waar vaak gedacht wordt dat regelgeving in het algemeen vooral belemmerend werkt, er uit onverwachte hoek veel aanknopingspunten zijn om natuur en economie gezamenlijk te versterken. Bovendien zijn niet alle belemmeringen negatief: zeker waar het regelgeving voor het beschermen van de duurzame levering van ecosysteemdiensten betreft, is deze gerechtvaardigd. Soms ook wordt dezelfde regelgeving door de ene actor als een knelpunt beschouwd, maar door een andere actor juist als een aanknopingspunt: natuurbeschermingsregelgeving kan voor de natuurontwikkelaar positief ervaren worden, en door de projectontwikkelaar als negatief.

### ***Belang van ecosysteemdiensten vaak impliciet***

Veel van de regelgeving is (nog) niet ingesteld op het met elkaar verbinden van natuur en economie, maar bevat hier wel aanknopingspunten voor. Ecosysteemdiensten, natuurlijk kapitaal en de ambities om verschillende belangen aan elkaar te koppelen zijn relatief nieuwe concepten die wel in meer of mindere mate passen binnen bestaande regelgeving. Dat neemt niet weg dat ecosysteemdiensten altijd een rol hebben gespeeld. Ze werden alleen niet als dusdanig benoemd. De in de regelgeving achterliggende aanname van uitruil tussen ecosysteemdiensten – bijvoorbeeld ten faveure van de productiefunctie van het ecosysteem – is daardoor vaak impliciet gebleven. Deze aanname expliciet maken kan leiden tot een betere kwaliteit van besluitvorming en regelgeving. Indicatoren spelen daarbij een sleutelrol: in de uitvoering wordt hier veelal op gestuurd. Daardoor kan soms *goal displacement* plaatsvinden, waarin de indicator tot doel verheven wordt. Een voorbeeld hiervan zijn de Ecological Focus Areas (EFA's), bedoeld om landbouwgebied te vergroenen. Vanwege de meetmethode om het oppervlak te bepalen wordt het aantrekkelijk om groen in aangrenzende percelen te kappen. Dit is een onbedoeld effect van regelgeving die juist een positief effect op natuur beoogt. Dit kan leiden tot een situatie waarin het goede de vijand van het betere wordt: het voldoen aan een imperfecte indicator kan kansen wegnemen voor een integrale benadering die duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten stimuleert. Zo kan ook het sturen op beschermen van specifieke soorten een algemene verbetering van het ecosysteem bemoeilijken.

### ***Verplichten, samenwerken en uitnodigen***

Het met elkaar verbinden van natuur en economie is nog geen gemeengoed. Er is wel een duidelijk waarneembare voorhoede die kansen ziet om natuur en economie met elkaar te verbinden. Hierbij introduceren ze innovatieve concepten die mogelijk win-winsituaties creëren. Deze passen niet altijd binnen de regelgeving die vooral ingesteld is op het scheiden van natuur en economie. De bestaande regelgeving is vaak gericht op de achterhoede en probeert voornamelijk natuur tegen de economie te beschermen. Hierdoor kan innovatie in de voorhoede (zoals in de NKN-casussen) belemmerd worden. Wanneer het wenselijk is om koplopers te stimuleren, zou bij het herzien van procedures en indicatoren meer rekening moeten worden gehouden met de koplopers. Het samenwerken met deze koplopers biedt kansen voor het realiseren van de beleidsambitie. Daarvoor is het nodig om de ruimte binnen bestaande regelgeving inzichtelijk te maken, ook waar deze niet direct gerelateerd is aan ecosysteemdiensten. Daarnaast kan het helpen om de uitruil tussen ecosysteemdiensten in

regelgeving meer expliciet te maken. Dit draagt bij aan geïnformeerde besluitvorming. Nodig daarnaast zowel de achterhoede als de koplopers uit om de ruimte te nemen te experimenteren en waar mogelijk de grenzen op te zoeken. Op die manier kan duidelijk worden welke regelgeving al volstaat, en welke aan de ambitie zou moeten worden aangepast.

# 1 Inleiding

Wereldwijd gaat de biodiversiteit achteruit en daarmee verliest het natuurlijk systeem het vermogen om de mens diensten te leveren. Tegelijkertijd neemt het besef toe dat de wereld afhankelijk is van dat natuurlijk systeem, ook in Nederland. In *Natuurlijk Verder: Rijksnatuurvisie 2014* spreekt het kabinet de wens uit om natuur en economie met elkaar te verbinden. Inzet is het zoeken naar functiecombinaties met natuur die dienen als oplossingen voor tal van maatschappelijke opgaven en die het natuurlijk kapitaal duurzaam benutten (Ministerie van Economische Zaken 2014). Het Planbureau voor de Leefomgeving onderzoekt in het programma Natuurlijk Kapitaal Nederland (NKN) of en onder welke voorwaarden hier mogelijkheden voor aanwezig zijn.

De ambitie om natuur en economie meer met elkaar te verbinden kan worden belemmerd door bestaande regelgeving.<sup>1</sup> Deze regelgeving is na een lange voorbereidingsperiode voor een bepaald doel vastgesteld. De maatschappelijke discussie over doelen en ambities is in de tussentijd echter doorgedaan, in dit geval door meer de nadruk te leggen op ecosysteemdiensten. Daardoor kan het voorkomen dat regelgeving niet meer overeenkomt met het voortschrijdende inzicht in de samenleving. Regelgeving is als het ware een 'gestolde' versie van het op dat moment heersende discours.

Daarnaast is veel regelgeving sectoraal van aard, ondanks de pleidooien voor integraliteit. Vaak beperkt regelgeving zich tot het realiseren van ambities in een enkel beleidsdomein. Zo is deze in de praktijk vaak meer gericht op het beschermen van biodiversiteit of het bevorderen van (landbouw)productie dan op multifunctionaliteit. Daardoor kan het lastig worden om ecosysteemdiensten te benutten: voor een project dat niet binnen de geldende kaders valt, kan het bijvoorbeeld moeilijk zijn om vergunningen te krijgen. Vaak heeft dit te maken met de manier waarop de beleidsstrategie invulling geeft aan de beleidsambitie: het gebruikte instrumentarium is misschien wel geschikt voor het behalen van de sectorale doelstellingen, maar kan gelijktijdige realisatie van ambities uit andere beleidsdomeinen moeilijker maken.

Als de Rijksoverheid de ambitie heeft om het gebruik van ecosysteemdiensten in te zetten als potentiële oplossingsrichting voor maatschappelijke problemen en natuur en economie met elkaar wil verbinden, moeten we kijken hoe dit past binnen de huidige regelgeving. In deze studie onderzoeken we regelgeving die direct of indirect raakt aan het gebruik van ecosysteemdiensten. Aan de hand van de casussen in het NKN-programma onderzoeken we hoe regelgeving uitwerkt ten opzichte van ecosysteemdiensten (zie ook tekstkader 1.1). Welke kansen biedt regelgeving voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten? En welke belemmeringen roept zij daarvoor op? Deze kennis is van belang om de duurzame benutting van natuur 'vanzelfsprekender' te laten worden, zoals het kabinet nastreeft.

In de afgelopen jaren is een aantal onderzoeken uitgevoerd dat raakt aan deze studie. Zo is onder andere gekeken naar de mogelijkheden voor integraliteit in het Deltaprogramma (Biesbroek et al. 2014); knelpunten in kaders voor klimaatadaptatie in het Waddengebied (Klostermann et al. 2013); de juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Kistenkas 2014); en knelpunten die innovatieve ondernemers ervaren bij het ondernemen met natuur en biodiversiteit (Van den Burg et al. 2016). Deze studies zijn meer sectoraal van aard, terwijl wij ons richten op de meer integrale casussen in het NKN-programma; zie bijla-

---

<sup>1</sup> Onder regelgeving verstaan we het geheel van democratisch vastgestelde voorschriften en wetten die zijn opgesteld om de samenleving te sturen. Regelgeving is doorgaans opgesteld om aan een beleidsambitie invulling te geven.

ge 1 voor een korte beschrijving van alle casussen. We hebben zowel afgeronde casussen meegenomen als een aantal casussen in uitvoering. Waar mogelijk hebben we, op basis van de conceptresultaten, knel- en aanknopingspunten meegenomen. De volgende praktijkcasussen zijn onderdeel van dit onderzoek:

- 'Waterkwaliteit met Brabant Water' (Van Lienen & Schuerhoff 2015);
- 'Natuurlijk Kapitaal Nederland pilots Waterveiligheid' (Van der Meulen et al. 2015);
- 'Ecosysteemdiensten in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)' (Melman et al. 2015);
- 'Verduurzaming van internationale handelsketens' (Van Oorschot, te verschijnen);
- 'Mogelijkheden voor een circulaire zeewierketen' (Rood & Van den Burg, te verschijnen);
- 'Innovatieve voedselondernemers' (Van Lienen & Veldhuis, te verschijnen).

Verder zijn er meerdere studies over historische casussen meegenomen:

- 'Evaluatie van het gebruik van de TEEB-stadtool' (Van der Heide 2015);
- 'Lessen van twee decennia Korenwolfbeleid' (Schuerhoff & Ruijs 2015b);
- 'De natuur als partner bij klimaatadaptatie' (Klimaatbuffers) (Smit et al. 2014);
- 'Groenfinanciering' (Maas 2015);
- 'Wat doen bedrijven met biodiversiteit?' (Schuerhoff & Ruijs 2015a).

---

### 1.1 Natuurlijk kapitaal, ecosysteemdiensten en biodiversiteit

Natuurlijk kapitaal, wat is dat nu precies? In het programma Natuurlijk Kapitaal Nederland verstaan we daaronder de natuurlijke hulpbronnen op aarde die de mens ter beschikking staan: biodiversiteit en ecosystemen. NKN richt zich dus niet op niet-levende hulpbronnen zoals olie.

NKN kijkt naar de natuurlijke hulpbronnen die het vermogen bezitten om de mens diensten te leveren. We spreken dan van ecosysteemdiensten. Denk bijvoorbeeld aan bescherming tegen overstroming door de duinen of het vastleggen van CO<sub>2</sub> door bossen en laagvenen. Diensten met een maatschappelijke en/of economische waarde die bijdragen aan het welzijn en de welvaart. Natuurlijk kapitaal vormt daarbij één van de vijf kapitalen die in de economie worden onderscheiden, naast fysiek (machines, gebouwen en dergelijke), financieel (de geldvoorraad), menselijk (kennis, vaardigheden) en sociaal (participatie, netwerken) kapitaal.

In dit rapport concentreren we ons op ecosysteemdiensten. Ecosysteemdiensten zijn diensten die de natuur (ecosystemen) levert aan de mens. We onderscheiden drie soorten (CICES 2013): ten eerste productiediensten, zoals voedsel en drinkwater. Ten tweede regulerende diensten, zoals kustbescherming en het voorkomen van bodemerrosie, en tot slot culturele diensten, zoals recreatie, maar ook de symbolische waarde van natuur. Biodiversiteit kan op zich worden gezien als een dienst van de natuur, maar is ook onderdeel van (de kwaliteit van) ecosysteemdiensten. Biodiversiteit is een maatstaf voor de diversiteit tussen en binnen soorten.

---

We onderzoeken in deze studie regelgeving die van invloed is op het met elkaar 'verbinden van natuur en economie'. Dat laatste betekent impliciet een positieve relatie tussen die twee: dus goed voor economie én natuur. Dit kan op twee manieren:

'Aan de ene kant gaat dit om de vraag hoe ecosysteemdiensten helpen negatieve effecten van menselijk handelen op natuur te voorkomen, bijvoorbeeld natuurlijke plaagbestrijding als (gedeeltelijk) alternatief voor pesticidegebruik. Aan de andere kant gaat het om de vraag hoe zij helpen positieve effecten te realiseren, bijvoorbeeld de effecten van meer groen in de stad op luchtkwaliteit, een aantrekkelijker woon- en werkomgeving en vermindering van wateroverlast' (Oosterhuis & Ruijs 2015:11).

Bij het eerste gaat het niet alleen over het helpen voorkomen van negatieve effecten van menselijk handelen op de natuur, maar ook over duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten.



Dit houdt in dat de *flows*, de ecosysteemdiensten, zo gebruikt worden dat de *stock*, het natuurlijk kapitaal, intact blijft.

Het tweede aspect, het ondersteunen van de positieve effecten, omvat ook het zoeken naar nieuwe manieren om naar bestaande problemen en oplossingen kijken. Soms is het mogelijk deze op een 'natuurinclusieve' manier op te lossen. Dit noemen we soms ook meekoppelen of functiecombinaties. Dit levert mogelijk een win-winsituatie op. De oplossingen die hiermee worden bedoeld, zijn zeer divers. Wat ze gemeen hebben, is dat het oplossingen betreft die het natuurlijk kapitaal op zo'n manier gebruiken dat het ook op de langere termijn ecosysteemdiensten kan blijven leveren (figuur 1.1). Zo leveren ze een bijdrage aan welvaart en welzijn.

We onderzoeken eerst hoe ecosysteemdiensten terugkomen in regelgeving en of dit een duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten aanmoedigt of afremt. Vervolgens geven we antwoord op de vraag wat dit betekent voor het met elkaar verbinden van natuur en economie.

**Figuur 1.1**

### Wat hebben natuur en economie met elkaar te maken?

#### Natuur ondersteunt Economie

Meer opbrengst

Natuur creëert meerwaarde

Huizenprijzen  
Recreatie

Natuur produceert

Hout  
Vis

Riet  
Gewassen

Kostenbesparing

Natuur voorkomt

Overstromingen  
Klimaatverandering

Natuur doet het werk

Waterzuivering  
Bestuiving

Welzijn

Natuur draagt bij aan gezondheid, kennis en geluk

#### Economie ondersteunt Natuur

Meer opbrengst

Waardering en economisch voordeel bieden kansen voor financiële ondersteuning natuurontwikkeling

Draagvlak

Grotere maatschappelijke en economische waardering geeft groter draagvlak voor behoud en bescherming

pbl.nl

#### Natuur beperkt Economie

Hogere kosten

Belemmerende wet- en regelgeving

#### Economie beperkt Natuur

Impact

Vervuiling, emissie en overexploitatie

Bron: PBL

De hoofdvraag van dit rapport luidt als volgt:

*In hoeverre faciliteert of verhindert de nationale regelgeving het met elkaar verbinden van natuur en economie?*

We stellen vier deelvragen om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

1. Welke regelgeving wordt in de NKN-casussen als knel- of aanknopingspunt ervaren voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten?
2. Op welke manier zijn ecosysteemdiensten onderdeel van regelgeving, die in de NKN-casussen als knel- of aanknopingspunten wordt ervaren?
3. Welke kansen en belemmeringen geeft de regelgeving voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten?
4. Wat betekent dit voor het met elkaar verbinden van natuur en economie?

We kijken naar regelgeving in algemene zin. Dat houdt in dat we in deze studie geen diepgaande analyse uitvoeren en aanbevelingen geven op specifieke regelgeving. Wel beschrijven we in grote lijnen welke knelpunten en aanknopingspunten bij verschillende soorten regelgeving relevant zijn, en wat hiervan de implicaties zijn.

### Leeswijzer

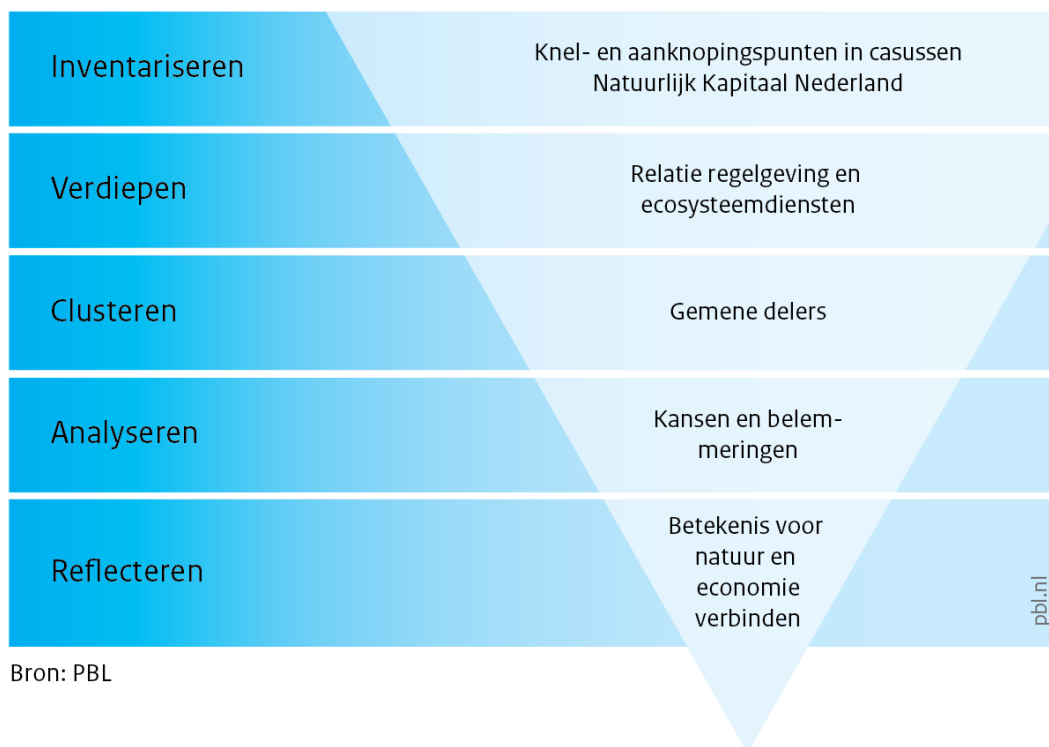
In het volgende hoofdstuk gaan we in op de aanpak van deze studie. In hoofdstuk 3 illustreren we de knel- en aanknopingspunten die in de NKN-casussen zijn genoemd; we behandelen dus de eerste deelvraag. In het vierde hoofdstuk beschrijven we vier manieren waarop ecosysteemdiensten onderdeel zijn van regelgeving, met de bijbehorende karakteristieken en knel- en aanknopingspunten (tweede deelvraag). In de conclusie beantwoorden we de vraag welke kansen en belemmeringen de regelgeving geeft voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. In het laatste hoofdstuk reflecteren we op de betekenis van onze bevindingen voor het met elkaar verbinden van natuur en economie en doen we enkele aanbevelingen.

# 2 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, voeren we een kwalitatief onderzoek uit in vijf stappen (zie figuur 2.1). De casussen die in het programma Natuurlijk Kapitaal Nederland zijn bestudeerd en uitgevoerd zijn het startpunt: welke regelgeving wordt als knel- of aanknopingspunt ervaren in de NKN-casussen? In bijlage 1 vatten we de casussen kort samen. Op basis van de beschikbare (concept)rapportages en interviews met de projectleiders<sup>2</sup> hebben we een lijst gemaakt met relevante regelgeving (stap 1). Elke aangetroffen regelgeving hebben we systematisch beschreven en geanalyseerd (stap 2), volgens het analysekader in bijlage 2. Hierdoor is een goed overzicht verkregen welke regelgeving relevant is in de NKN-casussen, en wat precies het aanknopings- of knelpunt is dat het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten beïnvloedt. In bijlage 3 omschrijven we alle knel- en aanknopingspunten en vatten we de regelgeving samen. Aan de hand van deze analyses ordenen we de verschillende regelgeving naar hun relatie met ecosysteemdiensten (stap 3). Vervolgens typeren we deze relaties en analyseren we de kansen en belemmeringen die hier uit volgen (stap 4). Op basis hiervan formuleren we enkele aandachtspunten om het aan elkaar verbinden van natuur en economie (meer) mogelijk te maken (stap 5).

**Figuur 2.1**

## Onderzoeksopzet en stappen



We hanteren in dit onderzoek een duidelijke afbakening: we starten vanuit en beperken ons tot de knel- en aanknopingspunten die in de NKN-casussen naar voren komen. Daardoor kan het voorkomen dat regelgeving die op zich wel relevant is, in deze studie niet wordt bespro-

ken. We hebben dus niet de pretentie om een volledig overzicht van alle in Nederland geldende regelgeving te bieden, maar verkennen de knel- en aanknopingspunten die in het NKN-programma zijn ervaren.

Daarnaast beperken we ons tot de in 2015 geldende regelgeving. Regelgeving die momenteel in ontwikkeling is, zoals de Omgevingswet, is geen onderdeel van het onderzoek. Deze studie is dus een momentopname. Wel wijzen we waar relevant op te voorziene ontwikkelingen. Internationale regelgeving is evenmin onderdeel van dit onderzoek. De Nederlandse implementatie van verschillende Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijnen, behandelen we wel omdat deze regelgeving wordt vertaald naar de Nederlandse situatie. We streven in dit onderzoek dan ook nadrukkelijk geen volledigheid na, maar gaan enkel in op de knel- en aanknopingspunten die vanuit de NKN-casussen ingebracht zijn.

# 3 Regelgeving in de NKN-casussen

In dit hoofdstuk laten we zien welke regelgeving projectleiders in de NKN-casussen als knelpunt of aanknopingspunt hebben ervaren (tabel 3.1). Uit de (concept)rapportages en interviews blijkt dat regelgeving in vrijwel elke NKN-casus een rol speelt. Soms spelen in één casus verschillende regelgevingen een rol, ook komt sommige regelgeving in meerdere casussen terug. Het karakter en de impact van de regelgeving verschillen echter sterk. Die regelgeving kan als faciliterend worden ervaren, maar ook als belemmerend. We beschrijven achtereenvolgens de wetgeving die als knelpunt (3.1) of als aanknopingspunt (3.2) is ervaren. Daarna noemen we enkele voorbeelden die in meerdere casussen zijn genoemd, maar soms als knelpunt en soms als aanknopingspunt (3.3). Een volledig overzicht van de ervaren knel- en aanknopingspunten in de regelgevingen is te vinden in bijlage 3.

**Tabel 3.1 Regelgeving genoemd in Natuurlijk Kapitaal Nederland-casussen**

Regelgeving	NKN-casussen										
	Brabant Water	Eemsdelta	Varik-Heesselt	Klimaatbuffers	Vergroening GLB	Korenwolf	TEEB-Stad	Groenfonds	Subsidiereregeling Internationale handelsketens	Voedselketens	Biobased
Begroeiing Rivierstroombaan			●								
Collectieven Agrarisch Natuurbeheer					● ●						
Deltaprogramma en Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)		● ●	● ●	● ●							
Distelverordeningen	● ●										
Ecological Focus Areas in het GLB		●			●						
Groenfonds (Regeling Groenprojecten)								●			
Kaderrichtlijn Water (KRW)		●									
Maatschappelijk verantwoord inkopen door de overheid									●		
Maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA)							●				
Mestregelgeving	●										
Milieueffectenrapportage (MER)			● ●								
Natura 2000-habitattoets		● ●	● ●	● ●							
Pachtregelgeving	●				●					●	
Skal bio+label	●									●	
Soortbescherming (Flora en faunawet)						● ●					●
Subsidiereregeling Biodiversiteit en Bedrijfsleven								●			
Waterveiligheidsnormering (Waterwet)				●							
Wet bedrijveninvesteringszone (BIZ)							●				

● ervaren knelpunt ● ervaren aanknopingspunt

## 3.1 Ervaren knelpunten in regelgeving

In het publieke debat wordt regelmatig gesteld dat regelgeving beperkend is voor het toepassen van innovatieve ideeën en economische ontwikkeling. Regelgeving die een beschermende werking heeft, kan soms nieuwe ontwikkelingen beperken. Soms op manieren die voor de hand liggen – door simpelweg bepaalde ontwikkelingen te verbieden –, maar regelmatig indirect. In de casussen van het NKN-programma zijn we dan ook verschillende regelgevingen tegengekomen die voor deze nieuwe ontwikkelingen een knelpunt opleveren. Ter illustratie beschrijven we hieronder twee verschillende knelpunten. Daarnaast beschrijven we in tekstkader 3.1 een probleem waar bedrijven tegenaan lopen: hoge transactiekosten en gebrek aan kennis. Vooral in de casus ‘innovatieve voedselondernemers’ werd een aantal wetten en regels genoemd. Deze voorbeelden laten zien dat innovatieve voedselondernemers tegen heel verschillende regelgeving aanlopen. Andere, vooral kleine ondernemers lopen daar ook tegenaan, ongeacht of ze duurzaam gebruikmaken van ecosysteemdiensten. We noemen dit probleem toch, omdat innovatie overwegend bij kleine bedrijven is te verwachten (WRR 2008) en het aan elkaar verbinden van natuur en economie vaak een innovatieve manier van werken is. Er wordt al gewerkt aan het verminderen van deze transactiekosten, bijvoorbeeld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Van den Burg (2016) biedt hier meer inzicht in.

---

### 3.1 Transactiekosten relatief hoog voor kleine bedrijven

Uit de casus ‘innovatieve voedselondernemers’ en ‘internationale handelsketens’ blijkt dat ondernemers tegen verschillende regelgeving aanlopen. Vooral het uitzoekwerk kost tijd en expertise (die niet alle ondernemers in huis hebben). Al deze tijd, moeite en kosten kunnen we samenvatten onder ‘transactiekosten’; deze zijn voor kleine ondernemers relatief hoog. Dit kan een belemmering zijn voor deze ondernemers. We geven een paar voorbeelden:

- definitieveranderingen bijhouden in de Warenwet;
- het regelen van een gemeentelijke bouwvergunning bij de afdeling Vastgoed;
- het uitzoeken van de juiste accijnscategorie voor een drank die op traditionele wijze wordt gebrouwen (de enige brouwer van dit type drank);
- het bijhouden van de administratie voor het mogen voeren van een label of keurmerk;
- horecawetgeving die verkoop van alcohol op evenementen alleen toestaat bij inschrijving als café of brouwer; tijdelijke ontheffing is wel mogelijk, maar exacte regels verschillen per gemeente, kost telkens uitzoekwerk voor ondernemers die op evenementen werken;
- de bewijslast dat een innovatie voldoet aan de eisen van een aanbesteding, ligt bij het bedrijf zelf.

---

#### 3.1.1 Mestwetgeving in de Brabant Water-casus

De casus Brabant Water onderzoekt onder andere of het mogelijk is agrariërs minder mest uit te laten rijden (Van Lienen & Schuerhoff 2015). Het idee is dat regulerende ecosysteemdiensten, zoals het reinigend vermogen van de bodem, hierdoor kunnen worden verbeterd. Daarmee wordt het voor het drinkwaterbedrijf Brabant Water gemakkelijker en goedkoper om kwalitatief hoogwaardig drinkwater te leveren. Er bestaat al regelgeving die een maximum stelt aan de hoeveelheid mest die agrariërs mogen uitrijden, juist om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater te bewaken. Het overschot aan mest dat niet mag worden uitgereden, moet worden verwerkt. Wat in de praktijk gebeurt, is dat boeren de maximale hoeveelheid mest op het land uitrijden. Immers, alle mest die zij niet uitrijden, moeten zij tegen kosten laten verwerken. De normen zijn weliswaar toegespitst op specifieke omstandigheden, zoals bodem en type mest, maar bieden slechts een geringe prikkel voor het beperken van het uitrijden van mest. Wanneer een agrariër puur op de behoefte van het land zou afgaan, kan deze misschien minder mest uitrijden dan de norm voorschrijft, maar de huidige wetgeving stimuleert dit niet. Dit geeft een bedrijfseconomisch nadeel voor agrariërs die besluiten minder dan de maximaal toegestane hoeveelheid mest uit te rijden. Hoewel de

regelgeving een doelstelling heeft die bijdraagt aan regulerende ecosysteemdiensten, is ze op deze manier onvoldoende stimulerend voor agrariërs die onder de normering willen zitten. Er is sprake van een perverse prikkel om het maximum aan mest uit te rijden. De regelgeving is gericht op het beperken van de externe effecten van intensieve landbouw in plaats van op het stimuleren van duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. In de praktijk staat de normering voorop in plaats van het doel – minder meststoffen in het systeem.

### 3.1.2 Distelverordening in de Brabant Water-casus

In de Brabant Water-casus wordt ook gestreefd naar een beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (Van Lienen & Schuerhoff 2015). Deze casus laat zien dat boeren, drinkwaterbedrijven, provincies en waterschappen kunnen samenwerken om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tegen te gaan. Een onderdeel hiervan gaat over de provinciale distelverordeningen. Boeren hebben vaak last van distels, omdat die schade aan de landbouwopbrengst veroorzaken. Tegelijkertijd bieden deze distels waardevolle biodiversiteit in en rondom de akkers, en zijn ze een pionierssoort bij herstellende natuur. Voor het verwijderen van de distels kunnen agrariërs en natuurbeheerders gewasbeschermingsmiddelen gebruiken óf maaien. Maaien is de arbeidsintensievere, maar milieuvriendelijkere optie. Gewasbeschermingsmiddelen daarentegen zijn effectief, maar spoelen uit naar het grondwater, waardoor de kwaliteit van het grondwater verslechtert. Dit is weer ongunstig voor de waterschappen en drinkwaterbedrijven.

De distelverordeningen zijn gebaseerd op goed nabuurschap. De provincie verwacht dat boeren rekening houden met elkaar en de verspreiding van distelzaden vanaf de eigen grond voorkomen. Dat geldt ook voor het waterschap, dat de waterwegen beheert. Aan de randen van deze waterwegen groeien vaak distels. Hoewel de distelverordening in 2007 in Noord-Brabant is afgeschaft, mogen gemeenten een eigen verordening invoeren (Provincie Noord-Brabant 2007). Waterschappen in deze provincie hebben aangegeven door te gaan met het maaien van de randen van waterwegen en sloten, ondanks het afschaffen van de verordening. Op verzoek van de boeren zal bij een concentratie van distels worden gemaaid. Dit omdat de waterschappen vrezen dat boeren anders meer gewasbeschermingsmiddelen zullen inzetten en daarmee de waterkwaliteit negatief zullen beïnvloeden. In de distelverordening worden ecosysteemdiensten 'uitgeruild': de biodiversiteit en het waterzuiverende vermogen van de onder andere met distels begroeiende randen van waterwegen worden opgeofferd om te voorkomen dat boeren voor het behoud van de productiefunctie van hun land extra gewasbeschermingsmiddelen gaan gebruiken.

## 3.2 Ervaren aanknopingspunten in regelgeving

Naast knelpunten biedt regelgeving ook een aantal aanknopingspunten. Zo lijkt er binnen veel regelgeving ruimte te zijn voor het stimuleren van duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. Soms binnen voor de hand liggende regelgeving en instrumentarium, maar soms ook binnen regelgeving die op geen enkele wijze raakt aan ecosysteemdiensten.

### 3.2.1 De wet Bedrijveninvesteringszone en de TEEB-stadtool

De TEEB-stadtool (Van der Heide 2015) maakt inzichtelijk welke baten groen voor de stedelijke omgeving kan hebben. Wanneer bedrijven hun omgeving aantrekkelijker willen maken door vergroening, kan de tool hier inzicht in geven. Hierbij biedt de wet Bedrijveninvesteringszone (BIZ) een onverwacht aanknopingspunt (Van der Heide 2015). Deze regeling maakt het mogelijk dat ondernemers op experimentele basis gezamenlijk investeren in een veilige en aantrekkelijke bedrijfsomgeving, waarbij alle ondernemers meebetalen. Dit kan een bedrijventerrein zijn, of een horeca- of winkelgebied. De wet BIZ faciliteert op verzoek van bedrijven een gemeentelijke heffing, waarvan de opbrengst vervolgens wordt geïnvesteerd in het bedrijventerrein of winkelgebied. Uit de TEEB-stadtool blijkt dat de wet BIZ ook

kan worden ingezet om gebruik te maken van ecosysteemdiensten door middel van vergroening van de omgeving. Ecosysteemdiensten kunnen volgens de wet BIZ waarde hebben voor bedrijven als culturele dienst, of als toegevoegde waarde voor recreatie, vestigingsklimaat, verblijf of zelfs voor het welzijn van werknemers. De wet BIZ gaat uit van het publieke belang en waarborgt deze in regelgeving. Omdat ecosysteemdiensten een publiek goed zijn, sluit dit aan bij de gedachte achter de wet BIZ en kunnen deze diensten dus – zonder dat de wetgever dit direct voor ogen had – worden gestimuleerd door de regelgeving.

### 3.2.2 Agrarisch natuurbeheer en de korenwolf

Een analyse van twee decennia korenwolfbeleid in Zuid-Limburg laat zien dat dit beleid is gericht op de bescherming van de korenwolf (Schuerhoff & Ruijs 2015b). Deze hamstersoort bouwt zijn burchten op akkerland en is afhankelijk van akkers die niet te intensief worden beheerd. De analyse maakt duidelijk dat natuur niet alleen te vinden is in natuurgebieden. Juist het landelijk gebied heeft een grote hoeveelheid biodiversiteit. Om deze biodiversiteit te beschermen, wordt gebruikgemaakt van agrarisch natuurbeheer. Hierin past een agrariër vrijwillig zijn productiemethoden aan om rekening te houden met specifieke soorten waarvoor het boerenland de habitat is. De agrariër wordt vervolgens gecompenseerd voor de verminderde opbrengst van het land. De spanning tussen de productiefunctie van het natuurlijke systeem en de regulerende functie (namelijk als habitat voor soorten) komt in het agrarische natuurbeheer goed tot uitdrukking. De korenwolf is één van de icoonsoorten waarvoor agrarisch natuurbeheer is ingezet. Hier is een breed palet aan aanpassingen in de akkerbouw in Zuid-Limburg voor ingericht. Het agrarisch natuurbeheer biedt ruimte om deze benadering ook voor andere soorten toe te passen. Agrariërs voeren maatregelen uit die ten goede komen aan regulerende ecosysteemdiensten ter bevordering van de habitat van de korenwolf. Het rouleren van het hamsterbeheer (ieder jaar andere akkers), biedt daarnaast een voordeel voor de boer: hij kan het land laten rusten, wat goed is voor de bodem. Deze maatregelen zijn specifiek voor het korenwolfbeheer en leveren in dit geval dus een win-winsituatie op.

### 3.2.3 MER en de Hoogwatergeul Varik-Heesselt

In de casus Deltaprogramma Varik-Heesselt wordt gezocht naar manieren om binnen een waterveiligheidsproject duurzaam gebruik te maken van ecosysteemdiensten (Bos & Hartgers 2015). Bij het aanleggen van een hoogwatergeul aan de Waal bij Varik-Heesselt staat voor de opdrachtgever de waterveiligheidsopgave centraal. De provincie Gelderland probeert binnen het project meerdere functies en doelstellingen te realiseren. Ook is er gekeken naar manieren waarop ecosysteemdiensten een rol kunnen spelen in de verschillende projectvarianten. De milieueffectenrapportage (MER) is een instrument dat de milieueffecten van verschillende alternatieven vergelijkt ten opzichte van de referentiesituatie. Een MER is niet primair gericht op ecosysteemdiensten, maar is gericht op het voorkomen van negatieve milieueffecten. Omdat milieueffecten invloed hebben op de (kwaliteit van) ecosystemen, heeft een MER een indirecte relatie tot ecosystemen. De richtlijnen in de MER zijn mede bepalend voor welke planvarianten er in ogenschouw worden genomen en welke effecten in beeld worden gebracht. Het meenemen van ecosysteemdiensten in de MER kan bijdragen aan het meer met elkaar verbinden van natuur en economie. De MER biedt niet alleen inzicht in de negatieve effecten van een ontwikkeling op de omgeving, maar kan dat ook doen voor de positieve. Hierdoor kan een evenwichtiger afweging worden gemaakt waarin ecosysteemdiensten een rol kunnen spelen.



### 3.3 Ervaren knel- en aanknopingspunten in dezelfde regelgeving

Regelgeving dient een publiek doel en is niet inherent in conflict met de ecosysteemdienstenbenadering. De context waarbinnen de regelgeving wordt gehanteerd en de doelstellingen van de casus zijn vaak bepalend voor de manier waarop regelgeving in de praktijk uitwerkt. Het ligt dus vaak aan de initiatiefnemer of regelgeving als knelpunt of aanknopingspunt wordt ervaren. Daarnaast bieden ecosystemen een grote verscheidenheid aan ecosysteemdiensten. Daardoor is het mogelijk dat dezelfde regelgeving zowel knel- als aanknopingspunten biedt voor het duurzaam gebruik van (verschillende) ecosysteemdiensten, terwijl diezelfde regelgeving in andere casussen als een belemmering wordt ervaren. We bespreken hier twee gevallen waar dit duidelijk is geworden.

#### 3.3.1 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in Salland en Eemsdelta

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is één van de pilaren van het EU-beleid gericht op de landbouwproductie. Recentelijk is er binnen het GLB steeds meer ruimte gekomen voor een betere afstemming tussen ecologische condities, biodiversiteit en de productiefunctie. Boeren worden geprikkeld door de verplichte vergroenende maatregelen in ruil voor Europese subsidie. Het verschaffen van de subsidie wordt in toenemende mate gekoppeld aan deze vergroenende maatregelen. Deze ambitie levert aanknopingspunten voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten, maar de toepassing van de regelgeving levert ook knelpunten op. We illustreren dit aan de hand van twee casussen.

In de casus Deltaprogramma Eemsdelta wordt gekeken naar welke mogelijkheden er zijn voor het duurzaam gebruik van ecosysteem en het versterken van de biodiversiteit bij het realiseren van de waterveiligheidsambitie in de Eemsdelta (Kwakernaak & Lenselink 2015). Voor het versterken van de zeedijk in de Eemsdelta kijken de projectpartners naar de mogelijkheden voor het aanleggen van een dubbele dijk. Door een tweede dijk aan te leggen, ontstaat er een gebied waar ruimte is voor natuur, slibwinning en landbouw. Reguliere landbouw past niet bij de natuurdoelstellingen in het gebied, maar het verbouwen van zilte producten (zoals zeekraal) wél. Het verbouwen van dit soort producten vereist voor veel boeren een andere bedrijfsvoering. Het GLB biedt hiervoor ruimte binnen de *Ecological Focus Areas* (EFA's), en moedigt agrariërs aan hiervan gebruik te maken. Duurzame landbouw kan op deze wijze in aanmerking komen voor Europese subsidie binnen het GLB. Door de koppeling met ecosysteemdiensten wordt het ontwerp economisch duurzamer en dus kansrijker.

In de casus GLB Salland wordt gekeken naar hoe ecosysteemdiensten kunnen bijdragen aan de vergroening van het GLB (Melman et al. 2015; zie ook Van Doorn et al 2015). Ook hier spelen de EFA's een rol, vooral door de manier waarop hun omvang in de uitvoering van de regelgeving wordt gemeten. Per bedrijf moet die EFA minimaal 5 procent zijn van het totale perceel. Dit wordt bepaald aan de hand van luchtfoto's. Schaduwen die op het land worden geworpen door bijvoorbeeld bomen, betekenen een verlies van gemeten oppervlakte. Meer oppervlakte is voordelig. Dit geeft de boeren een prikkel om bomen of struiken te kappen die aan de randen van hun percelen staan. Hierdoor neemt de gemeten EFA toe, maar bomen en struiken die er al stonden (en dus bijdragen aan de biodiversiteit en ook tal van ecosysteemdiensten gaven) worden nu soms gekapt. De manier van voldoen aan de normering heeft dus een negatief effect op de aanwezige ecosysteemdiensten en biodiversiteit.

Uit bovenstaande blijkt dat regelgeving die vanuit de ambitie stimulerend kan werken voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten in de uitvoering in specifieke gevallen een negatief effect kan hebben. In dit soort gevallen kan er binnen de regelgeving een perverse prikkel zijn die afbreuk doet aan de positieve impact die er kan zijn op het gebruik van eco-

systeemdiensten; afhankelijk van de ecosysteemdienst en het schaalniveau spelen verschillende elementen van de regelgeving een rol.

### 3.3.2 Natura 2000 in Eemsdelta en Varik-Heesselt

In de casus Deltaprogramma wordt gekeken naar toepassing van de ecosysteembenadering binnen het Deltaprogramma (Van der Meulen et al. 2015). In het Nederlandse beleid voor waterveiligheid wordt in toenemende mate aandacht besteed aan het meekoppelen van andere functies, zoals natuur. Dit biedt ruimte voor het gebruik van ecosysteemdiensten. Echter, de regelgeving in de water- en natuursector heeft verschillende doeleinden voor ogen. Zo kan regelgeving voor de natuursector een aanknopingspunt bieden voor het gebruik van ecosysteemdiensten, maar kan die in de praktijk voor het gebruik hiervan binnen de watersector een obstakel vormen. Dit is in de casus Deltaprogramma Eemsdelta duidelijk naar voren gekomen.

De Europese Natura 2000-regelgeving is gericht op het behouden van specifieke habitats en flora- en faunasoorten binnen aangewezen gebieden. Door in te zetten op specifieke habitats en doelsoorten die kenmerkend zijn voor de staat van de biodiversiteit, is het mogelijk de algemene condities en biodiversiteit in een gebied te meten en te behouden. In Nederland zijn deze richtlijnen overgenomen in de Natuurbeschermingswet van 1998. Andere regelgeving over natuurbescherming is te vinden in de Flora- en Faunawet en de Boswet.

De natuurregelgeving biedt een *aanknopingspunt* voor ontwikkelingen die een positieve bijdrage leveren aan het behoud van de genoemde soorten en habitats. Innovatieve ontwerpen van waterveiligheidsprojecten die een positieve bijdrage leveren aan de doelstellingen van de natuurregelgeving worden zo bevorderd. Echter, elke ontwikkeling in of nabij een gebied dat is aangewezen als Natura 2000-gebied, moet worden getoetst op de negatieve gevolgen voor dit gebied. Deze toets is een juridisch traject waarin de noodzaak van de ontwikkeling wordt afgezet tegenover de verwachte negatieve effecten op de biodiversiteit. Deze strikte toets is vaak een onzekerheid voor projectrealisatie en kan zo als *knelpunt* worden ervaren: voor de tijdige realisatie van een project vormt dit een risico voor een innovatieve oplossing. Daardoor kunnen de projectpartijen sneller kiezen voor een beproefde oplossing.

In het geval van de dubbele dijk als alternatief voor de dijkversterking in de Eemsdelta vormt de habitattoets een aanknopingspunt voor het project. Door te kiezen voor een dubbele dijk ontstaat ruimte voor verschillende ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Hier levert een integraal gebiedsplan juist pluspunten op voor natuur, terwijl er tegelijkertijd ook ruimte is voor diensten als voedselproductie. Het projectgebied valt momenteel nog niet onder de Natura 2000-wetgeving, maar zal dat naar verwachting binnenkort wel gaan doen, waardoor het integrale alternatief voor dijkverhoging de voorkeur heeft. Anticipatie op deze toekomstige aanwijzing levert een knelpunt op: de externe werking van de dubbele dijk voor de beschermde soorten en habitats in de Eemsdelta brengt risico's met zich.

Ook in Varik-Heesselt speelt natuurregelgeving een rol, omdat de uiterwaarden Natura 2000-gebied zijn. Voor het realiseren van de hoogwatergeul moeten deze uiterwaarden worden doorsneden en wordt een deel van dit gebied dus aangetast. Veel is afhankelijk van de status van de hoogwatergeul: als deze de status van stroombaan heeft, is begroeiing in de stroombaan volgens de waterveiligheidsregelgeving slechts beperkt mogelijk. De huidige begroeiing zal dan moeten verdwijnen. Dit is volgens de Natura 2000-regelgeving slechts mogelijk na compensatie, met een langdurig traject tot gevolg. Het uitzicht op een dergelijk traject brengt wederom het risico met zich dat uiteindelijk wordt gekozen voor een traditionele oplossing met minder juridische risico's.

Natuurregelgeving biedt dus ruimtelijke aanknopingspunten voor het creëren van nieuwe natuur, maar de zware juridische uitwerking van de regelgeving kan de uiteindelijke keuze voor een innovatief ontwerp beperken doordat dit als een risico wordt gezien. Wanneer de verplichting bestaat binnen een bepaalde termijn te voldoen aan de waterveiligheidsnormen (zoals in het Deltaprogramma), kan dit betekenen dat uiteindelijk op safe wordt gespeeld.

## 3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat regelgeving zowel een knelpunt als aanknopingspunt kan zijn voor het duurzaam gebruikmaken van ecosysteemdiensten. De specifieke omstandigheden spelen hierbij duidelijk een rol: wat een aanknopingspunt biedt voor het één, kan een knelpunt zijn voor het ander. Knelpunten worden vaak ervaren in de specifieke uitwerking van regelgeving die in essentie positief kan zijn voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. Aanknopingspunten zijn zowel te vinden in stimulerende regelgeving zoals het agrarisch natuurbeheer, als in regelgeving die ruimte laat doordat geen beperkende uitspraken worden gedaan over ecosysteemdiensten, zoals in de wet BIZ. Ook is het mogelijk dat deze processen tegelijk spelen in dezelfde regelgeving, afhankelijk van de aanvliegroute en doelstelling. In het volgende hoofdstuk kijken we of er lijnen zijn te ontdekken in de typen regelgeving, en wat dat betekent voor het duurzaam gebruikmaken van ecosysteemdiensten.

# 4 Ecosysteemdiensten in regelgeving

In dit hoofdstuk concentreren we ons op de regelgeving die in de casussen als knel- of aanknopingspunt wordt ervaren. We hebben deze regelgeving geanalyseerd op ambitie en de gedachte erachter, de strategie en instrumenten, de relatie met ecosysteemdiensten en biodiversiteit, de werking ten opzichte van ecosysteemdiensten en biodiversiteit en het perspectief in de nabije toekomst (zie bijlage 2 voor een samenvatting van de regelgevingen). We onderscheiden daarbij vier manieren waarop ecosysteemdiensten onderdeel zijn van of raken aan regelgeving; tabel 4.1 laat zien welke regelgeving we onder elk type scharen. We bespreken hierna kort waarom we voor deze indeling hebben gekozen en werken daarna de regelgeving per type uit.

**Tabel 4.1 Regelgeving per type**

Type	Regelgeving
<b>1. Beschermen biodiversiteit</b>	Collectieven agrarisch natuurbeheer Ecological Focus Areas in het GLB Natura 2000 & Habitattoets Soortbescherming (Flora- en Faunawet) Subsidieregeling Biodiversiteit en Bedrijfsleven
<b>2. Zekerstellen ecosysteemdiensten</b>	Begroeiing Rivierstroombaan Deltaprogramma en Hoogwaterbeschermingsplan Distelverordeningen Kaderrichtlijn Water (KRW) Mestregelgeving Waterveiligheidsnormen (Waterwet)
<b>3. Duurzaamheid algemeen</b>	Groenfonds (Regeling groenprojecten) Milieueffectenrapportage (MER) Maatschappelijke kosten-batenanalyse Maatschappelijk Verantwoord inkopen door de overheid SKAL Bio+ label
<b>4. Overig</b>	Pachtregelgeving Wet Bedrijveninvesteringszone (BIZ)

## 4.1 Verantwoording keuze vier typen

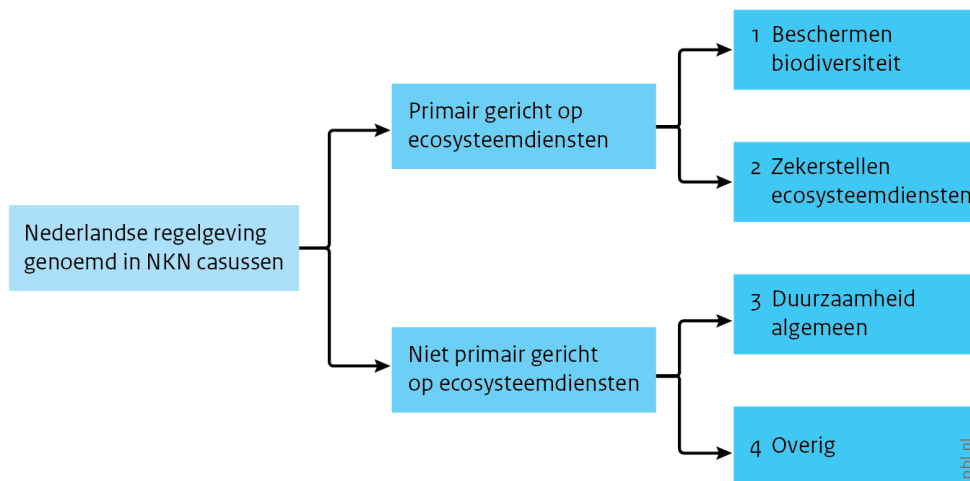
Om te begrijpen waarom regelgeving in de toepassing soms een knelpunt en soms een aanknopingspunt kan zijn voor een duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten, maken we een clustering die inzicht geeft in hoe ecosysteemdiensten en biodiversiteit onderdeel zijn van deze regelgeving. Dit speelt op het niveau van 'wat' de regelgeving beoogt. Dit noemen we de *ambitie* van de regelgeving. Eenzelfde ambitie kan op verschillende manieren worden bereikt (door positieve en negatieve prikkels) en door het toepassen van verschillende instrumenten. We kiezen daarom voor een indeling op het niveau van de ambities in plaats van de afzonderlijke instrumenten. We onderscheiden daarbij vier manieren waarop ecosys-

teemdiensten direct of indirect onderdeel zijn van regelgeving (figuur 4.1). Ten eerste maken we onderscheid in regelgeving die zich al dan niet primair richt op ecosystemendiensten en biodiversiteit. De regelgeving die primair is gericht op ecosystemendiensten – doorgaans zonder deze expliciet te benoemen of te refereren aan het begrip ecosystemendiensten – verdelen we nog onder in het ‘beschermen van biodiversiteit’ en ‘zekerstellen van ecosystemendiensten’. De regelgeving die niet primair is gericht op ecosystemendiensten verdelen we onder in ‘duurzaamheid algemeen’ en ‘overig’. We hebben ook nog enkele andere indelingen overwogen. Vooral een indeling naar beleidsdomein of type instrument lag voor de hand. Deze indelingen bleken voor ons doel echter onvoldoende inzicht te geven. Regelgeving in één domein kan op verschillende, soms tegengestelde manieren uitwerken en bovendien door verschillende partijen anders worden ervaren.

Een voorbeeld: mestwetgeving en distelverordeningen zijn onderdeel van het domein ‘landbouw’. Vanuit ecosystemendiensten gezien is mestwetgeving een beperkende factor voor producerende ecosystemendiensten, maar ondersteunend voor regulerende ecosystemendiensten. De distelverordening werkt juist de andere kant op. Aan die verschillende ecosystemendiensten zijn stakeholderbelangen gekoppeld. Afhankelijk van het belang van een stakeholder (bijvoorbeeld een agrariër, drinkwaterbedrijf of natuurorganisatie) wordt deze regelgeving als een last of lust ervaren, onafhankelijk van het beleidsdomein waaruit de regelgeving is voortgekomen. Met onze indeling kunnen we de ambitie sneller duiden. Zeker gezien het feit dat een stakeholder ook rekening moet houden met regelgeving vanuit andere domeinen. Zo kan in het ‘waterdomein’ ook een ‘natuurregeling’ relevant zijn. De positie van natuur verandert. Waar eerst de ambitie ‘biodiversiteit beschermen’ prevaleerde, wordt deze ambitie nu soms tegen andere ambities afgewogen, bijvoorbeeld om een natuurterrein open te kunnen (blijven) stellen.

**Figuur 4.1**

**Vier manieren waarop ecosystemendiensten onderdeel zijn van regelgeving**



Bron: PBL

Een andere indeling is die naar juridische, communicatieve en economische instrumenten. Ook faciliterende en handhavinginstrumenten kunnen hier onder vallen. Dit type indeling is vooral geconcentreerd op ‘hoe’ aan een beleidsambitie invulling wordt gegeven. Maar enkel aangeven of een economisch instrument wordt ingezet, geeft nog niet de informatie of dit ontmoedigend of aanmoedigend werkt en voor welk beleid. Beter is het om ‘positieve’ en

'negatieve' prikkels te gebruiken (Pannell 2008). Een subsidie kan bijvoorbeeld zijn ingesteld om iets niet te doen (oogsten in agrarisch gebied) of om iets wel te doen (zonnepanelen installeren). Of een instrument positief of negatief is hangt af van de eigendomsrechten en de specifieke wet- of regelgeving. Bovendien kunnen voor dezelfde ecosystemedienst verschillende instrumenten worden ingezet.

## 4.2 Het beschermen van biodiversiteit

### 4.2.1 Ambitie en gedachte erachter

Biodiversiteit is een publiek goed, en levert een belangrijke bijdrage aan een constante levering van ecosystemediensten die in de economie worden gebruikt (Vos et al. 2015). Het publieke karakter impliceert dat niemand kan worden uitgesloten van gebruik van biodiversiteit. Dat biodiversiteit een publiek goed is, betekent ook dat het van 'niemand' is. Hierin schuilt het gevaar van freeriden: wel gebruikmaken maar niet betalen. Omdat een publiek goed niet één duidelijke eigenaar heeft, neemt de overheid in dit geval de taak op zich om biodiversiteit te beschermen tegen negatieve effecten van buitenaf. Op die manier wordt het belang van biodiversiteit toch vertegenwoordigd. De ambitie van deze regelgeving is het in stand houden van biodiversiteit.

### 4.2.2 Strategie en instrumenten

Regelingen gericht op het beschermen van biodiversiteit moeten voorkomen dat partijen freeriden en moeten tegelijkertijd de juiste impulsen geven om biodiversiteit te beschermen (principaal-agentprobleem<sup>3</sup>). Dit doet de overheid op meerdere manieren. Aan de ene kant stimuleert ze minder belastend gedrag (subsidie, agrarisch natuurbeheer, GLB), aan de andere kant verplicht ze met restrictieve maatregelen (VHR, N2000, KRW). Belastend gedrag bestraffen of inzetten op het principe van 'de gebruiker betaalt' is ook mogelijk (bijvoorbeeld bij grondwateronttrekking, of compensatie bij verloren habitat), maar zijn we in de casussen niet tegengekomen.

De stimulerings- en ontmoedigingsmaatregelen kunnen niet garanderen dat (biodiversiteits)doelen worden gehaald (Mirlees 1997). Daarom heeft de overheid ook kaderstellende en verplichtende regelingen ingevoerd die toelaatbare grenzen aangeven. De striktheid van de verplichtende maatregelen om biodiversiteit te beschermen is gebiedsafankelijk. De regelingen zijn vaak strikter binnen specifieke, aangewezen (natuur)gebieden, en minder strikt in andere gebieden, zoals landbouwgebieden. Een 'nee, tenzij'-principe betekent niet dat er niks kan. Het vraagt alleen om een hogere bewijslast waarom ingrepen niet schadelijk of juist goed voor biodiversiteit zijn. Uitruiel tussen biodiversiteit en andere diensten is bewust niet toegestaan, maar win-winmogelijkheden zijn wel toegestaan. De uitdaging zit dus in het vinden van deze mogelijkheden. Dit wordt wel bemoeilijkt doordat de restricties vaak op één doel zijn afgesteld.

In de landbouwgebieden stimuleert de overheid agrariërs met een financiële compensatie (GLB, agrarisch natuurbeheer) of aanmoediging (subsidieregeling) om op de 'juiste' manier om te gaan met biodiversiteit. Deze regelingen worden zowel binnen als buiten natuurgebieden gebruikt. Daarnaast zijn er voor de landbouwgebieden ook kaderstellende regelingen die maatregelen met een mogelijk negatieve invloed op biodiversiteit inperken. Deze regelingen

---

<sup>3</sup> De principaal (opdrachtgever) en de agent (opdrachtnemer) hebben geen gelijke belangen. De opdrachtgever kan de opdrachtnemer niet volledig controleren en de opdrachtnemer houdt ook rekening met zijn eigen belang, naast het uitvoeren van de opdracht. De opdrachtgever wil bijvoorbeeld meer biodiversiteit, de opdrachtnemer wil zijn agrarische productie halen zoals hij al deed en met relatief weinig moeite voldoen aan de voorwaarden voor de subsidie.

zijn meer gericht op de zogenoemde achterhoede dan op de koplopers. Koplopers zoeken nieuwe markten en methoden, waar ook het met elkaar verbinden van natuur en economie onder kan vallen (Van der Vooren & Hanemaaijer 2015). De subsidies en vergoedingen stimuleren hen verder te gaan dan wettelijk noodzakelijk, terwijl regelgeving de achterhoede verplicht te voldoen aan de minimumeisen.

Bij de aanmoedigings- en compensatieregelingen is de gekozen indicator van belang. Op het moment dat de opdrachtgever stuurt op een bepaalde indicator en daar de beloning op baseert, gaat ook de opdrachtnemer daarop inzetten. Hier is in principe niets mis mee, tenzij er onvoorziene en ongewenste effecten zijn. Denk bijvoorbeeld aan het sturen op maatregelen in plaats van op resultaten, zoals speelt bij het agrarisch natuurbeheer (Hart 2015; IFAB 2015). Een ander voorbeeld is de indicator 'oppervlakte zoals waargenomen op de luchtfoto's' zoals bij het bepalen van EFA's gebeurt (zie ook paragraaf 3.3.1).

#### 4.2.3 Relatie met ecosysteemdiensten

Alle regelgeving in deze categorie beoogt biodiversiteit te beschermen. Omdat meer biodiversiteit bijdraagt aan een betrouwbare levering van ecosysteemdiensten (Vos et al. 2015), heeft dit type regelgeving een directe relatie met ecosysteemdiensten. Regelgeving zoals de VHR levert meer biodiversiteit op of op zijn minst een vermindering van de afname (Milieu Ltd. 2015). Ook buiten dat gebied kunnen de positieve effecten worden benut en kunnen andere partijen profiteren. Denk bijvoorbeeld aan bestuiving of hitteafvang.

Bescherming van biodiversiteit wordt in veel regelingen bereikt door bescherming van regulerende diensten te bevorderen (agrarisch natuurbeheer, subsidie Biodiversiteit en Bedrijfsleven, KRW). Dan is er dus een positief effect ten opzichte van regulerende ecosysteemdiensten. Soms worden echter producerende ecosysteemdiensten beperkt, of worden hier scherpe eisen aan gesteld, zoals in Natura 2000 en het korenwolfbeleid (agrarisch natuurbeheer).

In de natuurgebieden geldt een beschermend beleid met een focus op biodiversiteit. Dat kan innovatieve manieren van omgaan met ecosysteemdiensten en natuur echter belemmeren. Vanwege de primaire focus op specifieke, vastgelegde, soorten of habitats is er soms minder ruimte voor innovatie. Dan geldt soms dat het goede de vijand is van het betere. Kennis speelt hier vaak een rol bij. Bijvoorbeeld als een methode of plan innovatief is en de gevolgen nog niet duidelijk zijn. Dan kan het gebeuren dat de gebiedspartijen liever voor zekerheid kiezen, zoals bij de Eemdelta-casus (zie hoofdstuk 3).

#### 4.2.4 Perspectief

In de nabije toekomst staat de doelbepaling van de KRW op de beleidsagenda. De vergroening van het GLB is een continu proces. De VHR ondergaat momenteel een fitnesscheck (Milieu Ltd. 2015). Bij al deze dossiers is er discussie over de effectiviteit en efficiëntie van de gekozen implementatie van de richtlijnen. Tegelijkertijd signaleren onderzoekers hier een trend waarbij integraliteit al wel onderdeel is van het beleid, maar waar regelgeving vaak nog eenzijdig toetst (Kistenkas 2014). Die eenzijdige toets garandeert wel dat natuur wordt meegewogen in de besluitvorming, wat met integrale toetsen wellicht niet zal gebeuren (Bouma et al. 2015).

#### 4.2.5 Conclusie

Het type regelgeving 'beschermen van biodiversiteit' heeft een uitgesproken focus: het beschermen van biodiversiteit. Omdat (meer) biodiversiteit bijdraagt aan een betrouwbare levering van ecosysteemdiensten, biedt dit type regelgeving een kans voor het gebruik van (meer) ecosysteemdiensten. Initiatieven die een verbetering van of toevoeging aan biodiversiteit leveren, kunnen daardoor relatief gemakkelijk aanhaken. Vanwege de veelal restrictie-

ve maatregelen bestaat echter het gevaar dat deze initiatieven de 'betere' oplossing niet kiezen. Dit geldt vooral wanneer deze 'betere' oplossing meer bewijslast nodig heeft dan een standaard 'goede' oplossing. Dit kan een belemmering vormen voor het met elkaar verbinden van economie en natuur.

## 4.3 Het zekerstellen van ecosysteemdiensten

### 4.3.1 Ambitie en gedachte erachter

Dit type regelgeving is gericht op het zekerstellen van één expliciet benoemd doel dat onlosmakelijk is verbonden met een aantal ecosysteemdiensten. De overheid kiest bijvoorbeeld voor het zekerstellen van de waterveiligheid, of het beschermen of bevorderen van landbouwproductie of regulerende ecosysteemdiensten. Hier liggen vaak andere ambities aan ten grondslag dan het puur zekerstellen van een ecosysteemdienst. Binnen het Nederlandse beleid staat bescherming tegen hoog water niet ter discussie. Hoogwaterveiligheid is van groot belang, niet alleen voor de persoonlijke veiligheid maar ook voor de Nederlandse economie. Dit streven heeft consequenties voor een aantal ecosysteemdiensten. Immers, om het gewenste veiligheidsniveau te bereiken, zijn fysieke ingrepen nodig. Deze fysieke ingrepen beïnvloeden de levering van ecosysteemdiensten en/of kunnen gebruikmaken van ecosysteemdiensten. De oplossingen kunnen dus door middel van (meer of betere) ecosysteemdiensten worden bereikt, maar dit hoeft niet, ook meer technische oplossingen kunnen helpen om het doel te bereiken ('harde' dijken en betonnen kades). Zeker in de oplossingsrichtingen waar in NKN sprake van is geweest, wordt gezocht naar natuurlijke oplossingen om hoogwaterveiligheid te bereiken. Hierbij wordt gebruikgemaakt van ecosysteemdiensten die bijdragen aan de waterveiligheid.

De andere sector waarop dit type regelgeving invloed heeft is landbouw. Hoofddoel is hier het zekerstellen van de voedselproductie en het reguleren van de negatieve effecten, zodat er ook op de langere termijn nog kan worden geproduceerd. Dit maakt Nederland minder afhankelijk van import van voedsel en levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Daarnaast is de landbouw sterk afhankelijk van het bestaan van een aantal regulerende ecosysteemdiensten, zoals bestuiving. Overigens noemen de regelgevingen ecosysteemdiensten ook niet met naam en toenaam.

### 4.3.2 Strategie en instrumenten

Drie van de bekeken regelgevingen van dit type zijn gericht op waterveiligheid. Deze regelgeving hanteert stringente veiligheidsnormeringen waaraan maatregelen gerelateerd aan water dienen te voldoen. Dit is vastgelegd in procedures die verplicht worden gesteld. Partijen kunnen dan anticiperen op die procedures en daarmee meer naar de 'letter van de wet' handelen dan naar de 'geest van de wet'. Dit heeft als negatief effect dat een partij bijvoorbeeld een innovatief plan laat varen, omwille van de extra bewijslast. Tijdsdruk versterkt dit effect. Het exacte effect hangt af van de gekozen indicatoren.

De andere regelgevingen zijn gericht op regulerende ecosysteemdiensten (mestregelgeving) en producerende ecosysteemdiensten (distelverordeningen). Dit doen ze vaak via maatregelen die impact hebben op andere ecosysteemdiensten. Deze maatregelen zijn vaak restrictief van aard: er geldt een maximum voor mest. In het geval van de mestwetgeving komt daar nog een financiële prikkel bij. De distelverordeningen verschillen per provincie en zijn gebaseerd op goed nabuurschap. Distels kunnen worden verwijderd wanneer de landbouwproductie daaronder lijdt.



### 4.3.3 Relatie met ecosysteemdiensten

Deze regelgeving is gericht op het veiligstellen van één ecosysteemdienst. Dat gebeurt soms via een andere dienst. Zo kunnen maatregelen worden genomen voor regulerende diensten om een producerende dienst veilig te stellen voor de lange termijn. Er is bij al deze regelgeving een directe relatie waar te nemen met verschillende ecosysteemdiensten. Dit kan gaan om bescherming van regulerende diensten, zoals de waterzuiverende werking van de bodem (mestwetgeving), maar ook bescherming van productiediensten (distelverordening). Deze regelgeving is dan ook logischerwijs een aanknopingspunt voor de ecosysteemdienst waarop deze is gericht. Maar tegelijkertijd juist een knelpunt voor het ontwikkelen van een andere dienst. Vaak is de partij die aan de begunstigde ecosysteemdienst hecht voorstander van die dienst, terwijl andere partij(en) er meer last van ervaren. We kunnen dit zien als een uitruil-effect: in het ene geval wordt gekozen voor de ene ecosysteemdienst, in het andere geval voor de andere.

De verschillende tijdschalen zijn hier een bijkomend element: op de korte termijn is een wetgeving gericht op regulerende ecosysteemdiensten misschien wel beperkend voor producerende ecosysteemdiensten. Maar op lange termijn kan het effect van een gezonde bodem, bijvoorbeeld, juist ondersteunend zijn voor gewasopbrengst.

### 4.3.4 Perspectief

Zowel in het landbouwbeleid als in het waterveiligheidsbeleid ligt steeds meer de nadruk op integraliteit, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Binnen de landbouwsector blijkt dit uit de vergroening van de GLB, waarvan de verwachting is dat deze uitgebreid gaat worden. In het waterveiligheidsbeleid is na het programma 'Ruimte voor de Rivier' geen expliciete doelstelling voor ruimtelijke kwaliteit opgenomen. Wel wordt er elk jaar meer nadruk gelegd op multifunctionaliteit, integraliteit en meekoppelmogelijkheden (zie bijvoorbeeld Biesbroek et al. 2014). Het beleid lijkt hier dus steeds meer op gericht, de regelgeving blijft alleen vooralsnog achter. De verwachting is dat er door de toegenomen complexiteit van de waterveiligheidsopgave steeds meer noodzaak gaat bestaan voor het vinden van innovatieve oplossingen. Het valt niet uit te sluiten dat natuurlijke oplossingen die gebruikmaken van het regulerend vermogen van ecosysteemdiensten worden onderzocht en in de toekomst in toenemende mate in beeld komen als reguliere oplossingsrichting.

### 4.3.5 Conclusie

Regelingen onder het type 'zekerstellen van ecosysteemdiensten' leveren een positieve bijdrage aan ten minste één ecosysteemdienst. Ze maken duidelijke keuzes voor de prioritaire dienst. Dit biedt een kans voor die prioritaire ecosysteemdienst. Soms betekent dit echter een uitruil met een andere ecosysteemdienst. Dit is dan ook een belemmering die uit dit type regelingen volgt. Blijkbaar prikkelt de wetgeving nog niet genoeg om tot win-wininnovaties te komen (inclusief het met elkaar verbinden van natuur en economie). Dit is een belemmering die volgt uit een partiële doelstelling, in plaats van een integrale beleidsafweging, zoals nieuwe ambities steeds vaker uitspreken. Ook in de uitvoering zijn er belemmeringen. Hoewel optimalisering van regelgeving in theorie mogelijk is, belemmeren bestaande instituties die (Bouma et al. 2015). Dit volgt bij de waterregelingen vooral uit prikkels die van de bestaande procedures uitgaan. Uitvoerders ervaren deze soms meer als last, dan als een mogelijkheid om een plan te optimaliseren. Bij de regelingen die ingrijpen op de landbouw spelen ook ontbrekende kennis en prijsprikkels een rol.

## 4.4 Duurzaamheid in het algemeen

### 4.4.1 Ambitie en gedachte erachter

Doelen voor milieu en duurzaamheid<sup>4</sup> in het algemeen worden deels ingegeven door internationale afspraken, deels door de wens om op de lange termijn te kunnen blijven produceren en consumeren. Ook hier staat de overheid met regelgeving aan de lat om andere partijen (en zichzelf) te bewegen het duurzaamheidsbelang mee te wegen in de overwegingen.

### 4.4.2 Strategie en instrumenten

Om duurzaamheid te bevorderen en te waarborgen past de overheid huidige procedures aan (inkoopbeleid) of stelt procedures in die rekening houden met milieu, duurzaamheid of brede welvaart. Voorbeelden hiervan zijn de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en de milieueffectenrapportage (MER). Door het inkoopbeleid stimuleert de overheid de vraag naar duurzame producten en door het verplicht stellen van procedures zoals de MKBA en MER, eist ze bewijslast voor het wel of niet kiezen van een specifieke oplossingsrichting. In beide gevallen moet er nu rekening worden gehouden met duurzaamheidsaspecten. Dit moedigt een integrale afweging aan. Overigens betekent dit niet dat de overheid nu altijd de meest ambitieuze keuze wat betreft duurzaamheid maakt. De verplichting is dat duurzaamheidsaspecten worden meegewogen, niet dat verplicht moet worden gekozen voor het meest duurzame alternatief.

Een andere strategie is om te faciliteren en stimuleren. Zo maakt de groenregeling het investeren en lenen voor 'groene' projecten aantrekkelijker door een fiscaal voordeel. Ook andere vormen van financiële stimulering zijn denkbaar, zoals belastingen, belastingvrijstelling en subsidies, maar deze zijn we niet tegengekomen in de NKN-casussen. Ook het biologisch keurmerk maakt het mogelijk dat agrariërs inspanning voor duurzaamheid terugverdienen.

### 4.4.3 Relatie met ecosysteemdiensten

Duurzaamheid en ecosysteemdiensten kennen een grote mate van overlap. De ecosysteemdienstenbenadering kiest voor een duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal waarbij uitputting wordt voorkomen. Wanneer naar duurzaamheidscriteria wordt gekeken, betreft het vaak maatregelen die betrekking hebben op klimaatverandering. Via ecosysteemdiensten is het mogelijk een bijdrage te leveren aan het voorkomen van klimaatverandering – bijvoorbeeld door het vermogen van bomen om CO<sub>2</sub> op te nemen. Er is dus sprake van een indirecte relatie met verschillende ecosysteemdiensten.

Op deze wijze zijn ecosysteemdiensten vaak wel onderdeel van deze regelgeving, maar niet de primaire focus. Door 'goed' gebruik te maken van procedures uit de duurzaamheidsregelgeving zijn er uitgesproken kansen om ook positieve effecten te hebben voor ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Dit kan bijvoorbeeld door al goed na te denken over de neveneffecten van een voorgenomen project. Dit is voornamelijk doorgaans geen verplicht of vast onderdeel van de keuring of procedure. Ook wat betreft de stimulerende regelingen gaat er een positieve prikkel uit. Voor deze regelingen is doorgaans echter geen doel geformuleerd over wat met ecosysteemdiensten kan worden bereikt.

Via verplichte procedures zoals de MKBA en de MER kunnen duurzaamheidscriteria al in de planfase een rol spelen. Wanneer een partij bedenkt dat de plannen in een later stadium langs deze lat worden gelegd, kan ze daarop anticiperen. Dit kan ervoor zorgen dat al in een vroeg stadium wordt nagedacht over het maatschappelijke of milieueffect (Beukers 2014). In de praktijk blijkt echter dat dit ook ontwijkingsgedrag oproept. Bijvoorbeeld wanneer alleen

---

<sup>4</sup> Volgens de Brundtland-definitie is duurzame ontwikkeling de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen (UN WCED 1987).

projecten boven een bepaald bedrag worden beoordeeld. In dat geval is er een prikkel om de kosten onder dat bedrag te houden, bijvoorbeeld door projecten op te knippen in kleinere delen. Het vermijden van (transactie)kosten die aan de procedure – en dan vooral aan het meten van effecten – zijn verbonden, kan dan zwaarder wegen dan de gedachte achter de procedure.

De groenregeling biedt in theorie mogelijkheden om ecosysteemdiensten in te zetten. Aan de andere kant kan de regeling ook zaken ondersteunen die de biodiversiteit niet noodzakelijkerwijs ten goede komen (bijvoorbeeld windmolens op ongelukkig gekozen locaties). Dit hangt af van de indicatoren op basis waarvan de projectaanvragers en banken de projecten evalueren. Het kán duurzaam zijn, maar hoeft niet.

#### 4.4.4 Perspectief

De algemene leidraad voor de MKBA is recent geactualiseerd (Romijn & Renes 2014). Aparte werkwijzers per domein of vakgebied, waaronder natuur, worden binnenkort gemaakt. De MER staat momenteel niet ter discussie. De verschillende categorieën van de groenregeling worden regelmatig herzien. Het biologisch keurmerk zelf staat niet op de rol om te worden veranderd. Wel is er een Biodiversiteitsplus-label in de maak. Dit biedt nieuwe verdienmogelijkheden voor agrariërs die zich wel inspinnen voor biodiversiteit, maar die niet volledig biologisch zijn.

#### 4.4.5 Conclusie

'Duurzaamheid' is een breder bekend en geaccepteerd begrip dan 'ecosysteemdiensten'. Wanneer duurzaamheid expliciet óók ecosysteemdiensten betreft is het mogelijk om reeds 'gebaande paden' te gebruiken voor dit nieuwe concept. Via verplichte procedures zoals de MKBA en de MER spelen de duurzaamheidscriteria al in de planfase een rol. Wanneer een partij bedenkt dat de plannen in een later stadium langs de lat worden gelegd, gaan ze daarop anticiperen. Dit kan er dus voor zorgen dat in een vroeg stadium over duurzaamheid (en ecosysteemdiensten) wordt nagedacht. Kortom, de mogelijkheden zijn er, de tools ook, maar ze worden niet altijd toegepast. Op zich nodigen de procedures en andere regelingen uit tot het meewegen van duurzaamheid. Binnen de grenzen van de wet is het dus mogelijk om naar vernieuwing te zoeken. Voor het met elkaar verbinden van natuur en economie biedt dit type regelingen kansen omdat ze een integrale afweging toestaan.

## 4.5 Overige regelgeving

### 4.5.1 Ambitie en gedachte erachter

De ambities van deze regelgeving zijn zeer verschillend: kwaliteitsverbetering voor de wet Bedrijveninvesteringszone (BIZ); terwijl de overheid de afspraken rond pachten juist steeds meer aan de markt overlaat. De gedachtes erachter zijn even divers. Wat ze gemeen hebben, vanuit een ecosysteemdienstenbril bekeken, is dat ze niet zijn gericht op ecosysteemdiensten en er ook geen specifieke aandacht voor hebben. Toch levert deze regelgeving (onbedoeld) een knelpunt of belemmering op voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten.

### 4.5.2 Strategie en instrumenten

Deze restcategorie heeft niet één overkoepelende strategie en ook de instrumenten zijn divers. De pachtregelingen gelden op lager overheidsniveau en geven invulling aan de bescherming van de pachter en de verpachter. Regulering is hiervoor het gekozen instrument. De wet BIZ is bij uitstek een faciliterende regeling, waarbij een gemeente de coördinerende taken uitvoert, op verzoek van een groep ondernemers.

### 4.5.3 Relatie met ecosysteemdiensten

De ambitie van deze regelgeving ligt, zoals gezegd, niet op het terrein van biodiversiteit en ecosysteemdiensten. De relatie van dit type regelgeving met ecosysteemdiensten of biodiversiteit is dan ook vaak via een onverwachte omweg. In het geval van de wet BIZ is er een kans, omdat de regeling ook gebruikt kan worden voor een groene toepassing, maar dit hoeft niet. Een groep ondernemers kan net zo goed besluiten om in kerstversiering te investeren via de wet BIZ. In de pachtregelgeving is er sprake van onbedoelde effecten op ecosysteemdiensten. De regeling is er niet voor opgezet, en het is dan ook niet verwonderlijk dat ze in het ontwerp niet zijn meegenomen. Soms is er wel rekening gehouden met duurzaamheid in het algemeen. Bij de pachtregelgeving speelt vooral de duur van de pacht een rol: deze bepaalt (mede) hoe de pachter omgaat met de bodem en of hij van 'goed' beheer zelf nog profijt zou hebben.

De werking is afhankelijk van het gebruikte instrumentarium. Deze kan een positief effect hebben op ecosysteemdiensten. In het geval van de wet BIZ is er een mogelijkheid om de regeling in te zetten ter ondersteuning van regulerende ecosysteemdiensten. De werking van de pachtregeling ten opzichte van ecosysteemdiensten en biodiversiteit is ook afhankelijk van de context, de opzet en vooral de tijdsduur.

### 4.5.4 Perspectief

De wet BIZ kan ook in het buitengebied worden toegepast, wanneer er bedrijven zijn die de BIZ aanvragen. Dit biedt mogelijkheden om meer ecosysteemdiensten te ondersteunen waar dat ten goede komt aan (recreatie)bedrijven in het buitengebied.

### 4.5.5 Conclusie

Ecosysteemdiensten blijven in dit type regelingen 'onbeschreven'. Dit biedt een kans: hoewel er niets is geregeld omtrent ecosysteemdiensten, bestaat de mogelijkheid om wet- of regelgeving in te zetten voor duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. Zoals we eerder aangeven, is er in dit type regelingen geen bijzondere aandacht voor ecosysteemdiensten. Daarmee werpen ze enkele onbedoelde beperkingen op voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. Doordenken wat de effecten van dergelijke regelgeving zouden zijn op ecosysteemdiensten is een manier om de onbedoelde negatieve effecten te beperken. Voor het met elkaar verbinden van economie en natuur levert dit vooral onbedoelde kansen en belemmeringen op. Het is zaak de ruimte in kaart te brengen die binnen deze regelingen aanwezig kan zijn.

# 5 Conclusies

## Regelgeving niet alleen knelpunt, maar ook aanknopingspunt

Dit onderzoek startte vanuit de vraag welke regelgeving in de NKN-casussen als knel- of aanknopingspunt wordt ervaren voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. Vijf van de regelgevingen die in de casussen zijn genoemd, worden als knelpunt ervaren en vijf als aanknopingspunt. In acht gevallen wordt een regelgeving als aanknopingspunt én als knelpunt ervaren.

In de media verschijnen regelmatig berichten over de belemmeringen die maatregelen om de biodiversiteit te beschermen zouden opwerpen voor economische ontwikkeling. Arnouts en Kistenkas (2011) concluderen bij een nadere bestudering dat dit nogal meevalt. Wij zien hetzelfde vanuit een ecosysteemdienstenbenadering: de perceptie van de grootte van de belemmering is vaak groter dan de belemmering zelf. Daarnaast zijn sommige aspecten die als knelpunt worden ervaren expliciet als belemmering bedoeld, juist om ecosysteemdiensten of biodiversiteit te beschermen.

## Knelpunt en aanknopingspunt afhankelijk van blikveld en belang

In de casussen is regelgeving in acht gevallen als knelpunt én als aanknopingspunt ervaren. Dit laat zien dat wat een knel- of aanknopingspunt is, vooral afhankelijk is van welke partij aan het woord is. Vaak ziet de ene betrokkene bepaalde wet- of regelgeving niet als een probleem, maar een andere partij juist wel. Dit hangt samen met de invulling van het begrip ecosysteemdiensten – is het gebruikmaken van ecosysteemdiensten een middel om een bepaald doel te halen of is dat een doel op zich (vergelijk Turnhout & De Lijster 2015)? Bijvoorbeeld een partij gericht op het beschermen van natuur zal relatief snel de Natura 2000-regelgeving omarmen. Een distelverordening past minder goed in het plaatje, omdat deze juist meer is gericht op de productieve ecosysteemdiensten. Andersom zal een agrariër eerder voorstander zijn van de distelverordening, maar past Natura 2000 minder goed bij zijn (productie)doelstellingen. De opstelling is dan ook actor- en plaatsgebonden. Er is geen absolute waarheid van 'werkt goed uit' of 'werkt niet goed uit' voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten.

## Aandacht voor ecosysteemdiensten en biodiversiteit soms expliciet

Dit brengt ons bij de tweede vraag van dit onderzoek: op welke manier zijn ecosysteemdiensten opgenomen in de regelgeving?. We onderscheiden vier manieren: het beschermen van biodiversiteit, het zekerstellen van ecosysteemdiensten, duurzaamheid in het algemeen en overig. Alleen de eerste twee zijn primair gericht op ecosysteemdiensten en biodiversiteit. De eerste conclusie is dan ook dat er in een deel van de regelgeving geen expliciete aandacht is voor ecosysteemdiensten en biodiversiteit, maar dat ze er, vaak indirect, wel effect op hebben. Beleid van het type 'duurzaamheid in het algemeen' kan wel een aanknopingspunt bieden om ecosysteemdiensten duurzaam te gebruiken, maar of dit kan is afhankelijk van de gebruikte indicatoren en procedures. In beleid van het type 'overig' is geen aandacht voor ecosysteemdiensten en biodiversiteit, maar zulk beleid kan wel onverwachte kansen bieden om het ecosysteemdienstengebruik te verduurzamen.

## Keuze voor uitrust in regelgeving vaak impliciet

Binnen diverse casussen is een specifieke sectorale regelgeving dominant. Wat wel en niet mag ligt dan vaak al vast. Het is zaak aan deze regelgeving een afwegingskader toe te voegen, om duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten inzichtelijk en mogelijk te maken. Een analyse door de ecosysteemdienstenbril leert ons dan dat een keuze vóór het een, vaak een keuze tegen iets anders betekent. In de typen regelgeving die zich primair op ecosysteem-

diensten en biodiversiteit richten zien we dat er een keuze wordt gemaakt vóór het een en daardoor impliciet tegen het ander. Bij het beschermen van biodiversiteit is de keuze vanzelfsprekend voor biodiversiteit, die boven de benutting van een breder palet aan ecosysteemdiensten wordt geplaatst. Bij het zekerstellen van ecosysteemdiensten is het juist een ecosysteemdienst die een achterliggende beleidsdoelstelling representeert. Bijvoorbeeld hoogwaterveiligheid of voedselzekerheid. Deze doelstellingen staan voorop bij de regelgeving en rechtvaardigen een groot palet aan maatregelen. Deze kunnen dus aan een of meerdere ecosysteemdiensten raken. Het gebruik van of invloed uitoefenen op een bepaalde ecosysteemdienst kan consequenties hebben voor het bereiken van de hogere doelen. Daarom wordt de handelingsruimte vaak beperkt ten gunste van deze doelen. De regelgeving gaat dan uit van uitruil tussen ecosysteemdiensten. Hoe de regelgeving is ingericht is bepalend voor de (neven)effecten. Deze zijn zowel onbedoeld als bedoeld. Dit kan liggen aan de manier van uitvoering of inrichting van de regelgeving en kan zelfs in extreme gevallen nadelig uitpakken voor het hoofdoel. Impliciet vindt dus een uitruil plaats ten faveure van bepaalde ecosysteemdiensten. De conclusie hierbij is dan ook dat er in dit type regelgeving een prioritering plaatsvindt die vaak onuitgesproken blijft.

### Goede vijand van het betere?

Welke kansen en belemmeringen zijn er in regelgeving voor het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten? Bij deze derde onderzoeksvraag gaan we eerst in op de belemmeringen. Deze vallen uiteen in bedoelde en onbedoelde belemmeringen. Veel regelgeving is gericht op het beperken van negatieve effecten – veelal door partijen in de ‘achterhoede’ die maximaal gebruikmaken van de producerende ecosysteemdiensten of een strikte scheiding aanhouden tussen natuur en de rest van de samenleving. Voor deze groep is het zinvol dat er minimumstandaarden zijn die de biodiversiteit en de levering van ecosysteemdiensten beschermen. Deze regelgeving is erop gericht dat deze groep het ‘goede’ doet. Veel regelgeving voor het beschermen van biodiversiteit of het zekerstellen van ecosysteemdiensten is dan ook op deze ‘achterhoede’ gericht.

Onbedoelde belemmeringen zijn er vooral voor ‘koplopers’. Initiatieven om op duurzamer wijze gebruik te maken van ecosysteemdiensten zijn nieuw, innovatief en vaak experimenteel van karakter. Zij leveren ook de ‘betere’ oplossingen of win-winmogelijkheden. De casussen in het NKN-programma zijn hier voorbeelden van. We kunnen stellen dat we het hier over koplopers hebben. Deze groep heeft oog voor duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten, maar loopt aan tegen ‘beschermende’ regelgeving zoals die in het kader van het beschermen van biodiversiteit of het zekerstellen van ecosysteemdiensten. Op die manier kan het ‘goede’ dus de vijand van het ‘betere’ zijn. Het beleid stimuleert het ‘betere’, maar doordat de regelgeving achter is gebleven bij het beleid, of uit een andere sector komt waarin de betreffende beleidsdoelstelling niet aanwezig is, wordt het slagen van het beleid beperkt door de vigerende regelgeving. Regelgeving meer adaptief maken kan een eerste stap zijn in het openstaan voor nieuwe ambities.

### Indicatoren spelen sleutelrol

Het goede (wat de huidige regelgeving beoogt) kan het betere (innovatie, nieuwe ambities) tegenhouden. Dit is vooral het geval als regelgeving erg conserverend is ingesteld, zoals in het vaststellen van specifieke soorten die moeten worden beschermd. De keuze voor soort A kan een keuze tegen een bredere diversiteit van soorten betekenen. Zo blijkt uit de casus Eemsdelta dat de dubbele dijk die wordt voorgesteld, positieve effecten op de biodiversiteit kan hebben. Echter, de nieuw aan te leggen dijk bevindt zich in een Natura2000-gebied met een streng beschermingsregime waarin wordt gestuurd op specifieke soorten en habitats, in plaats van een breed biodiversiteitsbegrip. De keuze voor specifieke soorten bemoeilijkt een brede kwaliteitsverbetering. Hetzelfde geldt voor waterveiligheid: de keuze voor concrete veiligheidsnormeringen op een wijze die voor traditionele waterbouw hanteerbaar is, maar

(nog) niet voor innovatieve, natuurinclusieve, zachte oplossingen van toepassing is. Wederom werkt de gebruikte indicator (overschrijdingskans in dit geval) een bredere benadering tegen. Voorkomen moet worden dat de indicator het doel wordt waarop gestuurd gaat worden.

### Kansen voor koplopers in onverwachte hoek

Naast belemmeringen biedt de regelgeving ook kansen. Deze kansen liggen vooral in de regelgeving die is gericht op duurzaamheid in het algemeen of 'overig', die nog weinig regelen op het gebied van ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Door deze typen regelgeving slim te gebruiken, wordt duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten gestimuleerd. De koplopers kunnen hier een onverwacht 'haakje' vinden. Zoals de mogelijkheid om binnen de wet BIZ aan natuurontwikkeling te doen. De regelgeving zegt hier niets over, maar sluit het ook niet uit. Met een goed verhaal, initiatief en overtuigingskracht is veel mogelijk.

### Bedoelde belemmeringen en onverwachte kansen

Samenvattend komt dit erop neer dat de kansen en belemmeringen zowel onbedoeld als bedoeld kunnen zijn. Ook al was het concept ecosysteemdiensten bij het vaststellen van regelgeving nog geen gemeengoed, toch worden ecosysteemdiensten hier binnen gefaciliteerd. Soms via een andere terminologie, soms door juist ruimte te laten – niet alles is 'dichtgeregeld' en in de lacunes van de wet bevinden zich kansen voor duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten.

Belemmeringen voor het gebruik van ecosysteemdiensten zijn bedoeld wanneer het gebruik een negatief effect op biodiversiteit of andere ecosysteemdiensten kan hebben. Hier is sprake van een bewuste beperking om een ander doel te bereiken. Maar heel vaak is er bij het vaststellen van de regelingen simpelweg niet nagedacht over hoe deze effect kan hebben op ecosysteemdiensten. Dat is niet verwonderlijk aangezien dit concept nog relatief nieuw is. Bij het herzien van deze regelingen ligt er een uitgesproken mogelijkheid om breder te kijken dan de regeling op zich en ook de impact op het duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten mee te nemen. Mainstreaming van de ecosysteemdienstenbenadering bij herziening en opstellen van regelgeving verdient hiermee aanbeveling.

# 6 Reflectie: aanbevelingen voor het met elkaar verbinden van natuur en economie

Ecosysteemdiensten zijn dus op verschillende manieren (geen) deel van regelgeving. Wat betekent dit nu voor het met elkaar verbinden van natuur en economie? We laten in tabel 6.1 zien hoe de vier typen van regelgeving zich verhouden tot de twee aspecten van het met elkaar verbinden van natuur en economie: het voorkomen van negatieve effecten en ondersteunen van positieve effecten.

**Tabel 6.1 Natuur en economie met elkaar verbinden en vier typen regelgeving**

Natuur en economie met elkaar verbinden			
Type	Omschrijving	Voorkomen negatieve effecten	Ondersteunen positieve effecten
1	Beschermen biodiversiteit	++ of soms: geen gebruik van gebied toegestaan	+ hogere biodiversiteit draagt bij ecosysteemdiensten, vaak hogere bewijslast gevraagd om een actie uit te kunnen voeren
2	Zekerstellen ecosysteemdiensten	+/- is afhankelijk van welke ecosysteemdienst prioriteit is	+/- alleen als aan prioriteit wordt voldaan
3	Duurzaamheid algemeen	+/- ecosysteemdiensten kunnen onderdeel zijn van duurzaamheid, maar dit hoeft niet	+/- 'goed gebruik' vs. vaste procedures
4	Overig	0	+ onverwachte kansen

0=neutraal, -=werkt tegen, +ondersteunt enigszins, ++ ondersteunt

1. Regelgeving die biodiversiteit beschermt, is sterk in het voorkomen van negatieve effecten. Soms doet ze dit door beperkt of geen gebruik van een (natuur)gebied toe te staan. Het ondersteunen van positieve effecten is ook mogelijk, maar moet wel grondig worden onderbouwd met bewijslast dat er geen negatieve effecten plaatsvinden. Aan de andere kant draagt een hogere biodiversiteit binnen natuurgebieden bij aan biodiversiteit en een betrouwbare levering van ecosysteemdiensten binnen en buiten dat gebied (Vos et al. 2015).
2. Zekerstellen van ecosysteemdiensten: hier zijn mogelijkheden om natuur en economie met elkaar te verbinden. Zowel door negatieve effecten te voorkomen, als door positieve effecten te bevorderen. Het is geheel afhankelijk van het dossier, de prioritaire doelstelling, de beschikbare kennis en de urgentie of een 'natuurinclusieve' oplossing kan werken. Als die met enige zekerheid kan worden behaald, of er is ruimte om te experimenteren, kan dat nieuwe, waardevolle kennis en kansen opleveren. Daarnaast is het afhankelijk van de prioritaire doelstelling of een andere ecosysteemdienst meegekoppeld kan worden. Intensieve landbouw is een voorbeeld van gebruik van producerende ecosysteemdiensten, maar dit is niet per se goed voor regulerende ecosysteemdiensten.
3. Regelgeving die is gericht op duurzaamheid in het algemeen kan zich ook op ecosysteemdiensten richten, maar dit hoeft niet. De relatie van dit type regelgeving is veelal in-



direct. Het is dan ook erg afhankelijk van de gekozen indicator of een dergelijke regelgeving ook een negatief effect voorkomt. Dit type regelgeving biedt soms mogelijkheden om positieve effecten te realiseren bij 'goed' gebruik van procedures. Aan de andere kant nodigen die procedures ook niet uit tot *out of the box*-denken, dat zou een besluitvormingstraject kunnen vertragen.

4. Overige regelgeving geeft geen aandacht aan ecosysteemdiensten. Daarmee levert ze geen bijdrage aan het voorkomen van negatieve effecten. Wel biedt ze onverwachte kansen voor het met elkaar verbinden van natuur en economie.

Op de vraag 'Faciliteert of verhindert de regelgeving het met elkaar verbinden van natuur en economie?' kunnen we antwoorden: dat ligt eraan. Het ligt aan de specifieke omstandigheden, is de situatie urgent, rommelig, zijn de betrokken partijen met elkaar in gesprek? Maar ook, aan wie wordt het gevraagd? Ten slotte ligt het eraan of een partij kansen ziet en die ook weet te pakken.

We doen enkele aanbevelingen om het met elkaar verbinden van natuur en economie meer mogelijk te maken, bijvoorbeeld door meer in de geest van de wet te handelen of door integraliteit mogelijk te maken binnen bestaande regelgeving. Hierbij maken we onderscheid tussen 'koplopers' en de 'achterhoede'. De NKN-casussen gaan vooral over koplopers die zich al bewust zijn van natuurlijk kapitaal en die openstaan voor discussie over dit onderwerp. Regelgeving is vaak gericht op het voorkomen van negatieve effecten. Dit betreft vooral de achterhoede. Voor de koplopers is het belangrijk om op zoek te gaan naar de ruimte in de regels, zodat deze de gelegenheid krijgen om te kunnen handelen in de geest van de wet. Een ambitieuze overheid kan hiervoor ruimte en ondersteuning bieden. Het is daarvoor niet nodig om de regels direct aan te passen. De overheid kan dit stimuleren en faciliteren. Dit biedt drie handelingsperspectieven: verplichten, samenwerken en uitnodigen. We zetten deze hieronder op een rij en gaan hier bewust niet in op de afzonderlijke regelgevingen.

### Verplichten – achterhoede

- **Procedures en indicatoren nog eens bezien**

Vaak geldt dat de procedures uitnodigen om op bepaalde zaken wel of niet te letten. Denk daarbij aan effecten op habitat of maatschappelijke welvaart. Procedures gericht op specifieke ecosysteemdiensten ontbreken echter vaak.

Het is dan ook niet te verwachten dat partijen een ecosysteemdienstenbenadering zullen hanteren als de overheid dit niet (semi)verplicht stelt. Wanneer de overheid een dergelijke meer integrale benadering voorstaat, verdient het aanbeveling om de momenteel gehanteerde indicatoren tegen het licht te houden. Wederom geldt dat het kan voorkomen dat wanneer voor A wordt gekozen, B impliciet uitgesloten of bemoeilijkt kan worden. Maar omdat partijen eerder geneigd zijn op indicatoren te sturen dan 'in de geest van de wet', is het de vraag of dit het gewenste resultaat levert. Het risico bestaat dat de indicator leidend wordt, waarbij meer gewenste oplossingsrichtingen impliciet onaantrekkelijker worden gemaakt. Het is zaak om slim te sturen op de gehanteerde indicator, ook in relatie tot een meer integrale ambitie. Een andere optie is om meer te richten op 'prestaties' in plaats van producten. De manier waarop blijft dan open, terwijl het doel hetzelfde blijft.

### Samenwerken – koplopers

- **Koplopers kansen laten zien/zoeken**

Koplopers kunnen alert zijn op kansen in onverwachte hoek. Juist bij regelgeving die op het eerste gezicht weinig met ecosysteemdiensten, biodiversiteit of het met elkaar verbinden van natuur en economie te maken heeft. Binnen deze studie hebben we slechts een beperkt aantal regelgevingen buiten de meer traditionele natuursector bestudeerd. Te verwachten valt dat er nog vele van deze 'haakjes' te vinden zijn

binnen op het oog ongerelateerde regelgeving. We raden de overheid dan ook aan om open te staan voor dit type kans en met de vragende partij te zoeken naar mogelijke oplossingen.

- **Impliciete keuzes expliciet maken**

Het is belangrijk om afwegingen expliciet te maken. Duidelijke keuzes, zoals voor hoogwaterveiligheid, dragen bij aan doelbereik en om investeringen en (technologische) ontwikkelingen op gang te houden. De aanbeveling voor de overheid is om die keuze ook expliciet te maken, maar ondertussen wel de opening te laten om na te denken over de bedoelde en onbedoelde effecten en alternatieve mogelijkheden voor win-winoplossingen. Verminder dus onbedoelde effecten en versterk bedoelde en/of gewenste effecten. Om achter de (on)bedoelde effecten te komen is het nuttig om een dialoog aan te gaan met de partijen die worden beïnvloed door de regelgeving.

### Uitnodigen – achterhoede én koplopers

- **Ruimte laten om in de 'geest van de wet' te handelen**

De overheid kan koplopers helpen, vooral bij plannen en initiatieven die tegen regelgeving van het beschermen van biodiversiteit of het zekerstellen van ecosysteemdiensten aanlopen. De overheid kan deze groep helpen door experimenteerruimte of pilotmogelijkheden te bieden die 'in de geest van de wet' handelen, maar misschien niet helemaal aansluiten bij de uitvoering van de wet (dit gebeurt overigens nu ook al). Ook kennisontwikkeling en kennisdeling is hier een belangrijke pijler. Omdat oplossingen innovatief zijn, is het vaak (nog) niet duidelijk hoe ze uit zouden kunnen werken. Door dit te ondersteunen en ervaringen te delen over wat wel en niet werkt kunnen partijen wellicht sneller over hun koudwatervrees stappen. Dit kan ook door innovatieve oplossingen te faciliteren, bijvoorbeeld door ondersteuning te bieden bij bewijslastprocedures voor partijen die investeringen niet kunnen dragen of de kennis om een dergelijke procedure aan te gaan niet in huis hebben. De wet- of regelgeving op zich hoeft hiervoor maar nauwelijks te wijzigen, maar juist hoe partijen er mee om kunnen gaan verandert dan.

## Referenties

- Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas (2011). De deur klemt; Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld, WOT-paper 7. WOT Natuur & Milieu, Wageningen
- Beukers, E. (2014) Lerend gebruik van de MKBA, ESB Economisch Statistische Berichten 5 Jaargang 99 (4696S) 23 oktober 2014; 63-67
- Biesbroek, G.R.; Termeer, C.J.A.M.; Dewulf, A.R.P.J.; Keessen, A.M. en Groothuijse, F. (2014). Integraliteit in het Deltaprogramma: Verkenning van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Wageningen : Wageningen University, - p. 26
- Bos, M. en E. Hartgers. (2015). Perspectieven voor ecosysteemdiensten en natuur van een hoogwatergeul bij Varik Heesselt. Een studie voor de NKN-casus Waterveiligheid Deltaprogramma. Alterra-rapport 2652; Deltares-rapport 1209046-000-BGS-0010
- Bouma, J., Ruijs, A. en van Egmond, P. (2015) Deregulering en natuurbeleid, Economisch Statistische berichten, Jaargang 100 (4721) 5 november 2015
- Burg, S.W.K. van den, M. Borgstein, M.J. Bogaardt, F. Kistenkas, 2016. Ruimte in Regels voor Natuur en Biodiversiteit; Een inventarisatie van knelpunten voor innovatieve ondernemers. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Report 2015-158.
- CICES (2013). International Classification of Ecosystem Services, www.CICES.eu, version 4.3; by the European Environment Agency (EEA).
- Doorn, van A., Melman, D., Griffioen, A. (2015). *Verkenning meerwaarde vergroening GLB voor doelen agrarisch natuurbeheer*. Alterra Wageningen UR
- Hart K (2015). Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications, IEEP London.
- Heide, M. van der (2015). Waardering van Stedelijk groen en Blauw. Evaluatie van het gebruik van de TEEB-Stad tool, . Den Haag: PBL.
- IFAB 2015 Landscape Infrastruce and Sustainable Agriculture (LISA) Report on the investigation in 2014.
- Klostermann, J.E.M.; Biesbroek, G.R.; Broekmeyer, M.E.A. (2013). Knelpunten in wettelijke kaders en beleid voor klimaatadaptatie in het Waddengebied.
- Kistenkas, F.H. (2014). Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 17. 51 blz. 64 ref.
- Kwakernaak C. en Lenselink G. (2015) Economische en ecologische perspectieven van een dubbele dijk langs de Eems-Dollard; Waarderen en verzilveren van ecosysteemdiensten en versterken van biodiversiteit bij een multifunctionele dubbele keringzone voor de dijkversterking Eemshaven – Delfzijl. Een studie voor het programma TEEB Waterveiligheid Deltaprogramma, in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving © Deltares, 2015
- Lienen, F. van en M. Schuerhoff (2015). Duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal voor schoon water in Brabant. Van succesvol project naar verankering in de bedrijfspraktijk. Den Haag: PBL.
- Maas, G.A. (2015) The Green Fund Scheme: a catalyst for nature or a "wipeout game"? A study on the dynamics around an instrument shaped for innovation and sustainability, MSc. Thesis Vrije Universiteit
- Melman, Th.C.P., A.M. van Doorn, R. Buij, A.L. Gerritsen, C.M. van der Heide, E.J. Bos, S. Martens, H. Blanken, H. ten Holt (2015). Natuurlijk kapitaal als bron voor verdere vergroening van het GLB. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2641.
- Meulen, S. van der; Kwakernaak, C. en M. Bos (2015). Natuurlijk Kapitaal Nederland pilots Waterveiligheid; Ecosysteemdiensten in de praktijk van het Deltaprogramma. Alterra-rapport 2653; Deltares-rapport 1209046-000-BGS-0011

- Milieu Ltd. 2015. Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives, DRAFT - Emerging Findings For Fitness Check Conference of 20 November 2015 ENV.B.3/ETU/2014/0014
- Ministerie van Economische Zaken (2014a). Natuurlijk Verder: Rijksnatuurvisie 2014. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Oosterhuis, F. en Ruijs, A. (2015). Natuurlijk Kapitaal Nederland. Een conceptuele verkenning van het TEEB-kader. Den Haag: PBL.
- Pannell, D.J. (2008) Public Benefits, Private Benefits, and Policy Mechanism Choice for Land-Use Change for Environmental Benefits, *Land Economics* N May 2008 N 84 (2): 225–240
- PBL (2013), Verduurzaming van internationale handelsketens. Voortgang, effecten en perspectieven, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Noord-Brabant (2007). Nota van zienswijze akkerdistelverordening. 8 mei 2007.
- Romijn en Renes (2014). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, CPB en PBL 2014.
- Rood en van der Burg (te verschijnen). Mogelijkheden voor een circulaire zeewierketen.
- Schuerhoff, M. en A. Ruijs (2015a). Hoe gaan bedrijven om met biodiversiteit? Leren van de Subsidieregeling Biodiversiteit en Bedrijfsleven. Den Haag: PBL.
- Schuerhoff, M. en A. Ruijs. (2015b). Lessen van Twee Decennia Korenwolffbeleid. Naar verbindend natuurbeleid. Den Haag: PBL.
- Smit, M., Oosterhuis, F., van Kreveld, A. en Braakhekke, W. (2014), De natuur als partner bij klimaatadaptatie. Een procesevaluatie van tien klimaatbufferprojecten, Den Haag: PBL
- Turnhout, E. en E. de Lijster (2015). Discoursanalyse Ecosysteemdiensten. Publicatienummer: CLM 870-2015. Culemborg: CLM.
- UN WCED (1987) Our Common Future.
- Vooren van der, A. en Hanemaaijer, A. 2015. De vallei des doods voor eco-innovatie in Nederland, PBL notitie 10 maart 2015
- Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review. (WOT Natuur & Milieu). WOT-technical report 25. 64p.; 18 Figs; 9 Tabs; 95 Refs. WRR (2008) Innovatie Vernieuwd, opening in viervoud, WRR rapport nr 80, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.

## Bijlage 1 – korte beschrijving Natuurlijk Kapitaal Nederland casussen

### **Deltaprogramma – Dijkversterking in Eems-Dollard en aanleg van een nevengeul in Varik-Heesselt:**

In planprocessen voor waterveiligheidsopgaven kan het vroegtijdig bepalen van de economische en ecologische baten van natuurinclusieve oplossingen leiden tot andere keuzes. Deze praktijkcasus is een verkenning naar de toepasbaarheid van de NKN-aanpak om te komen tot natuurinclusieve besluitvorming in het Deltaprogramma voor een tweetal gebieden; één gebied met een waterveiligheidsopgave en één gebied waar een hoogwatergeul is voorzien. (Geïnterviewd: Ron Franken)

**Vergroening van de landbouw in Salland en de Veenkoloniën:** Voor verdere vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2020 kan houvast worden gezocht bij het denkmodel van Natuurlijk Kapitaal Nederland. In dit onderzoek is samen met gebiedscollectieven in Salland en de Veenkoloniën de bruikbaarheid van de NKN-benadering verkend voor verbreding en verdieping van de vergroeningsdoelen van het GLB en de financiering daarvan. (Geïnterviewd: Dick Melman)

**Schoon water voor Brabant Water (Van Lienen & Schuerhoff 2015):** In het project Schoon Water werken Brabant Water, agrariërs, overheden en maatschappelijke organisaties samen aan het beperken van de belasting van grondwater met gewasbeschermingsmiddelen. Duurzame benutting van natuurlijk kapitaal is mogelijk, maar het is de verwachting dat de agrariërs de maatregelen niet zelfstandig zullen voortzetten. Samen met de gebiedspartijen zijn een aantal kansen verkend om maatregelen structureel te verankeren in de agrarische bedrijfsvoering. (Geïnterviewd: Frederiek van Lienen)

**Verduurzaming van internationale handelsketens (van Oorschot 2016):** Het Nederlandse bedrijfsleven is via de import van grondstoffen afhankelijk van de natuur elders in de wereld. In deze casus onderzoeken we het gebruik van ecosysteemdiensten in productiegebieden buiten Nederland. Hiervoor vergelijken we de impact van verschillende manieren van beheer van soja, cacao, palmolie en hout op ecosysteemdiensten en biodiversiteit. Verder kijken we naar de mogelijkheden 25 voor bedrijven die in de handelsketens actief zijn om te sturen op duurzamere productiemethoden. (Geïnterviewd: Mark van Oorschot)

**Bestaande natuur in de Weerribben-Wieden:** Door teruglopende overheidssubsidies moeten terreinbeherende organisaties hun activiteiten steeds meer zelf financieren. In dit project wordt verkend of het concept ecosysteemdiensten mogelijkheden biedt om geld te verdienen met bestaande natuur. In Nationaal Park Weerribben-Wieden verkennen we de praktische toepasbaarheid van het NKN-denkmodel voor het beschermen, beleven en benutten van bestaande natuur. We kijken vooral naar kansen voor nieuwe en optimalisatie van bestaande verdienmodellen voor het natuurbeleid. (Geïnterviewd: Martijn van der Heide)

**Natuurlijk innoveren in de voedselsector:** Streekproducten, biologische producten en vergeten groenten en veer assen maken een snelle opmars op de Nederlandse voedselmarkt. In dit praktijkproject verkennen we samen met innovatieve voedselondernemers hoe zij tot een levensvatbaar businessmodel kunnen komen op basis van duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal. We analyseren welke kansen en uitdagingen zij hebben hoe zij hun bedrijfsmodel inrichten en waar win-win situaties kunnen ontstaan voor economie en ecologie. (Geïnterviewd, Christi Velthuis)

**Natuurlijk kapitaal in de biobased zeewier-keten (Rood en van de Burg; nog te publiceren):** Zee-wierteelt heeft grote potenties in de biobased economy, maar de bedrijfstak staat in Nederland nog in de kinderschoenen. In dit praktijkproject onderzoeken we hoe een natuurlijk kapitaal perspectief kan bijdragen aan een ecologisch en economisch verantwoorde circulaire zeewierketen. We gebruiken de NKN-methodiek om inzichtelijk te maken welke ecosysteme-diensten de teelt van zeewier kan leveren, wat de waarde daarvan is en of/hoe deze verzil-verd kunnen worden. (Geïnterviewd: Trudy Rood)

**Klimaatbuffers (Smit et al 2014):** De natuur kan een rol spelen in het aanpassen van gebieden aan de gevolgen van klimaatverandering, bijvoorbeeld door diensten zoals opvang en berging van water. Zulke natuurinclusieve oplossingen zijn vooral kansrijk als een conventionele aanpak zoals dijkversterking onmogelijk of te kostbaar is. Dit is de belangrijkste conclusie uit een evaluatie van tien projecten van de Coalitie Natuurlijke Klimaatbuffers. (Geïnterviewd: Menno Smit)

**Subsidieregeling bedrijven en biodiversiteit:** Industriële bedrijven zetten vaak technische oplossingen in om hun impact op biodiversiteit te verkleinen. De dienstensector pakt het anders aan: deze bedrijven zetten vaker in op natuurlijke en organisatorische oplossingen en betrekken daar regelmatig ook toeleveranciers en klanten bij. Dit biedt nieuwe kansen voor de transitie naar duurzame benutting van natuurlijk kapitaal. De subsidieregeling Biodiversiteit en Bedrijfsleven stimuleert publiek-private samenwerking om hier ervaring mee op te doen. Op basis van 70 subsidieaanvragen is gekeken wat bedrijven willen doen om 'no net loss' van biodiversiteit te realiseren. (Geïnterviewd: Marianne Schuerhoff)

**Bruikbaarheid TEEB-stadtool:** De TEEB-stadtool helpt gemeenten, ontwikkelaars en bedrijven om zicht te krijgen op de positieve effecten van stedelijk groen. Bijvoorbeeld op de gezondheid of de waarde van woningen. Het instrument is goed gedocumenteerd, maar wordt nog weinig gebruikt. Verduidelijking van de functie van de tool in besluitvormingsprocessen kan richting geven aan de verdere ontwikkeling van het instrument. (Geïnterviewd: Martijn van der Heide)

**Korenwolfbeleid: van conflict naar synergie tussen natuur en economie:** Waar de korenwolf twintig jaar geleden nog geassocieerd werd met doorgeschoten natuurbeleid, is deze bedreigde hamster nu een positief symbool voor het Limburgse landschap. Een belangrijke factor in de omslag blijkt de lerende werkwijze van het korenwolfbeleid. Die maakte onder meer zichtbaar dat de beheermaatregelen ook voordelen kunnen hebben in de vorm van ecosysteme-diensten als bodemvruchtbaarheid en cultuurlandschap. (Geïnterviewd: Marianne Schuerhoff)

## Bijlage 2 – Format analyse regelgeving

### **Naam wet- of regelgeving**

Naam wet- of regelgeving

**Knelpunt:** Welk(e) knelpunt(en) binnen de regelgeving is in de cases ervaren?

**Aanknopingspunt:** Welk(e) aanknopingspunt(en) binnen de regelgeving is in de cases ervaren?

### **Casus**

Welke casus noemt deze wet- of regelgeving? De keuze van de beleidsbeschrijving hangt af van welke wet- of regelgeving in de casussen door de onderzoekers als knelpunt of aanknopingspunt ervaren is.

### **Ambitie en gedachte erachter**

Wat beoogt de wet- of regelgeving? Welke doelstellingen zijn gesteld? De ambitie achter beleid en regelgeving is voor dit onderzoek van belang omdat die ambitie mogelijk wel of juist niet aansluit bij een ecosysteemdiensten-benadering. Dit hangt samen met de gedachte achter het beleid en de gekozen strategie (instrumenten). De gedachte achter beleid presenteren we hier ook. Soms blijft deze wat impliciet. Met het opstellen van beleid of regelgeving gaat men uit van een bepaalde uitwerking op de werkelijkheid. Beleid is gebaseerd op aannames over hoe een bepaald beleidsveld werkt en hoe dat gereguleerd kan worden. Het expliciet maken van deze gedachten achter de directe werking van beleid helpt om in beeld te brengen of er aangrijpingspunten of knelpunten zijn in relatie tot het gebruik van ecosysteemdiensten en het verbinden van natuur en economie.

### **Regelgeving**

Onder dit kopje wordt de achtergrond gegeven bij bepaald beleid of wet-/regelgeving. Wat is het, hoe is de algemene werking?

### **Strategie (instrumenten)**

Wat voor strategie wordt er gebruikt, op welke wijze wordt het beleid uitgevoerd? Onder een beleidsstrategie verstaan we enerzijds instrumenten en anderzijds de manier waarop de overheid de inzet van hun instrumenten – in samenwerking met andere partijen – organiseren. Ook de rol en positie die ze daarbij innemen hoort tot de beleidsstrategie. Met deze strategieën beïnvloeden ze bijvoorbeeld condities die nodig zijn om een bepaalde ambitie te bereiken, om op die manier uiteindelijk dat betreffende doel te realiseren. Bij instrumenten kan gedacht worden aan economische, juridische, communicatieve of faciliterende instrumenten, en aan een specifieke beleidsmix. Strategie is de aanpak waarvoor gekozen wordt (bijvoorbeeld minder benzine gebruik) en via instrumenten wordt die aanpak uitgevoerd (extra belasting op benzine).

### **Relatie tot ecosysteemdiensten**

Hier beschrijven we de invloed van het beleid/regelgeving op ecosysteemdiensten. Niet alleen op welke ecosysteemdiensten het beleid effect heeft, maar ook of het bedoeld is om ecosysteemdiensten te ondersteunen/beschermen. We specificeren dit per type ecosysteemdienst –of op een lager niveau indien mogelijk. Het kan zijn dat een wet- of regelgeving gericht is op het bevorderen van een producerende ecosysteemdienst terwijl het tegelijkertijd ten koste gaat van een andere, bijvoorbeeld regulerende ecosysteemdienst. Wanneer er geen duidelijke data beschikbaar is, is dit een theoretische exercitie.

**Werking ten opzichte van ecosysteemdiensten**

Dit kopje hangt sterk samen met de gedachte achter het beleid en de relatie tot ecosysteemdiensten. De gedachtegang achter beleid impliceert een bepaalde uitwerking op ecosysteemdiensten, maar in de beleidspraktijk hoeft dat niet zo te zijn en kan beleid misschien zelfs een averechts effect hebben of een perverse prikkel veroorzaken. Daarom beschrijven we onder dit kopje wat het daadwerkelijke effect van de wet- of regelgeving is.

**Perspectief**

We geven aan of er toekomstige ontwikkelingen zijn rond het specifieke beleidsonderwerp en hoe deze ontwikkelingen wel of niet aansluiten bij de ecosysteemdienstenbenadering.

**Box**

Ter illustratie geven we in een box weer hoe de wet- of regelgeving in de casus naar voren is gekomen.



## Bijlage 3 Regelgeving op alfabetische volgorde, knel- en aanknopingspunten en korte omschrijving

### **Begroeiing rivierstroombaas**

#### *Ervaren knelpunt*

Hoewel de uiterwaarden van de Waal bij **Varik-Heesselt** als Natura 2000 gebied gelden is het onzeker of de hoogwatergeul officieel zal worden gezien als stroombaas, met de bijbehorende begroeiingsnormen. Stroombanen dienen 'glad' te zijn, waardoor natuurontwikkeling beperkt wordt.

#### *Korte beschrijving*

Voorkomen van verruwing en een verminderde doorstroming van stroombanen door begroeiing. Een teveel aan begroeiing in de stroombaas (winterbed) van een rivier kan de afvoercapaciteit verminderen. Rijkswaterstaat is via de Waterwet gemachtigd om een teveel aan vegetatie in een rivierstroombaas weg te (laten) halen. In 2015 is het Programma Stroomlijn van start gegaan; samen met grondeigenaren, gemeenten en andere belanghebbenden werkt Rijkswaterstaat in vijf deelgebieden aan het snoeien en verwijderen van een te veel aan begroeiing<sup>5</sup>. De precieze normen voor de toegestane vegetatie in de verschillende stroombanen zijn vastgelegd in de Vegetatielegger<sup>6</sup>.

### **Collectieven Agrarisch Natuurbeheer**

#### *Ervaren aanknopingspunt*

Door de noodzaak om als collectief subsidie aan te vragen wordt er gedwongen op een hoger schaalniveau dan het individuele boerenbedrijf te kijken – meer gebiedsgericht. Hierdoor wordt het gemakkelijker naar ecosysteemdiensten en natuurlijk kapitaal te kijken, dit blijkt uit de casus **Gemeenschappelijk LandbouwBeleid**.

#### *Ervaren knelpunt*

De casus **Gemeenschappelijk LandbouwBeleid** laat zien dat er een hoge mate van professionaliteit verwacht wordt van de collectieven wat betreft doelsoorten en gebiedsbeheerplannen. Dit kan hogere kosten met zich mee brengen, bijvoorbeeld voor het inhuren van kennis, waardoor uiteindelijk minder geld direct naar agrarisch natuurbeheer kan gaan.

#### *Korte beschrijving*

Door het agrarisch natuurbeheer in te richten via gebiedscollectieven hoopt men effectiever te kunnen werken aan het in stand houden van biodiversiteit in het agrarisch gebied en het behoud van plant- en diersoorten. In 2016 is het stelsel voor agrarisch natuurbeheer (ANLb2016) in Nederland gewijzigd. Waar boeren voorheen individueel subsidie aanvragen voor natuurbeheer op hun gronden (bijvoorbeeld in de vorm van akkerranden), moeten zij nu samenwerken in collectieven. Deze gebiedscollectieven moeten de effectiviteit en de samenhang van het agrarisch natuurbeheer vergroten. Het primaire doel binnen het nieuwe stelsel is het in stand houden van een selectie aan beschermde soorten binnen de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn<sup>7</sup>. Daarbij wordt gefocust op gebieden die in het Rijksdoelenkader

<sup>5</sup> Rijkswaterstaat (2015). Website Programma Stroomlijn. Geraadpleegd in augustus 2015. <http://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/bescherming-tegen-het-water/maatregelen-om-overstromingen-te-voorkomen/programma-stroomlijn/>

<sup>6</sup> Rijkswaterstaat (2014). Vegetatielegger, instrument voor veilige en natuurlijke uiterwaarden (oktober 2014).

<sup>7</sup> Melman, D., van Doorn, A., Schotman, A., van der Zee, F., Blanken, H., & Martens, S., Sierdsema, H., Smidt, R. (2015). *Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer. Ex ante evaluatie provinciale natuurbeheerplannen*. Alterra Wageningen UR.

voor het ANLB2016 als kansrijk zijn aangewezen. Ook op provinciaal niveau zijn er afspraken gemaakt over gebiedscriteria en ambities<sup>8</sup>.

### ***Deltaprogramma en Hoogwaterbeschermingsprogramma***

#### *Ervaren aanknopingspunten*

De casussen **Varik-Heesselt, Klimaatbuffers en Eemsdelta** laten zien dat integraliteit van waterveiligheidsopgaven met andere opgaven wordt in het beleid aangemoedigd

#### *Ervaren knelpunten*

De casussen **Varik-Heesselt, Klimaatbuffers en Eemsdelta** laten ook zien dat Integraliteit wordt in het beleid aangemoedigd maar niet financieel ondersteund. Er is enkel budget voor de waterveiligheidsopgave, waardoor altijd externe financiering noodzakelijk is.

#### *Korte beschrijving*

De meest prominente Nederlandse regelgeving om de waterveiligheid te garanderen zijn het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en het Deltaprogramma. Het HWBP heeft als ambitie om de waterkeringen die tijdens de toetsingsronde zijn afgekeurd te versterken zodat deze weer voldoen aan de veiligheidsniveau's. Het Deltaprogramma richt zich op waterveiligheid en de beschikbaarheid van voldoende zoet water. Binnen deze programma's wordt integraliteit nagestreefd en gezocht naar 'meekoppelkansen' met dossier als natuur, stadsontwikkeling, landbouw, recreatie, droge infrastructuur, bedrijfsterreinen, etc. Binnen het HWBP is het 'principe van sober en doelmatig werken' een belangrijk onderdeel; alleen de kosten van maatregelen die bijdragen aan de veiligheidsnorm van de primaire waterkering en de wettelijke inpassing van die maatregelen in de omgeving worden gedragen<sup>9</sup>. Binnen het Deltaprogramma is sprake van soortgelijke sectorale financiering; alleen maatregelen die zich primair richten op waterveiligheid worden gefinancierd door het Deltafonds<sup>10</sup>.

### ***Distelverordeningen***

#### *Ervaren knelpunt én aanknopingspunt*

Uit de **Brabant Water**-casus blijkt dat de distelverordeningen voor ecosysteemdiensten tegengesteld kunnen werken: Sloot- en akkerranden leveren verschillende ecosysteemdiensten (o.a. waterzuivering, plaagbestrijding en toegenomen biodiversiteit), die door het maaien beperkt worden. Echter, door te maaien zijn er ook minder onkruiden, waardoor ook minder gewasbeschermingsmiddelen voor de landbouw nodig. Minder gewasbeschermingsmiddelengebruik heeft een positief effect op natuurlijke bodemprocessen waardoor negatieve effecten op andere ecosysteemdiensten voorkomen kan worden.

#### *Korte beschrijving*

De provinciale Distelverordeningen hebben als doel om schade aan de landbouw door de akkerdistel (en soms ook de akkermelkdistel) te voorkomen. De zaden van de akkerdistels waaien, vooral vanuit natuurgebieden of slootranden, naar aangrenzende landbouwgronden waar ze uitgroeien tot nieuwe distels. Deze randen moeten worden gemaaid op het moment dat er (een concentratie van) akkerdistels voorkomen en voordat de distels in bloei komen. De verordeningen specificeren niet hoe vaak er gemaaid moet worden, maar alleen dat de eigenaar en/of de gebruiker van landbouwgrond of grond grenzend aan landbouwgrond is verplicht zijn of haar terrein te zuiveren van akkerdistels.

### ***Ecological Focus Areas in het GLB***

#### *Ervaren aanknopingspunt*

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Hoogwaterbeschermingsprogramma 2014, projectenboek 2015.

<sup>10</sup> Hattum, T. V., Kwakernaak, C., Tol, T. V., Roelsma, J., Broekmeyer, M. E. A., Schmidt, A. M., & Nysingh, S. L. (2014). Water en natuur: een mooi koppel!: onderzoek naar de succesfactoren, belemmeringen en kansen voor het meekoppelen van water- en natuuropgaven. *Alterra-rapport*.

**Eemsdelta:** Sommige vormen van innovatieve en duurzame, zilte landbouw kunnen onderdeel van de EFA zijn.

#### *Ervaren knelpunten*

**Gemeenschappelijk LandbouwBeleid:** Vanggewassen dragen amper bij aan vergroening, doordat ze te kort op het land moeten staan. Daarnaast zijn de vanggewassen niet altijd slim gekozen.

**Gemeenschappelijk LandbouwBeleid:** De omvang van de EFA wordt bepaald door luchtfoto's. Daardoor is er een prikkel om overige begroeiing langs de akkerranden te verwijderen, om de schaduwen hiervan op de foto's te minimaliseren

#### *Korte beschrijving*

Het Europese Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) beoogt een betere afstemming tussen ecologische condities en de landbouw. Om in aanmerking te komen voor landbouwsubsidies zijn boeren sinds 2015 verplicht om maatregelen te nemen die vallen binnen het 'vergroeningspakket' van het GLB. In de akkerbouw moet een minimum aan verschillende gewassen verbouwen, blijvend grasland mag niet meer geploegd worden en er moet ruimte gereserveerd worden voor ecologische aandachtsgebieden (EFA's)<sup>11</sup>. Vooral deze EFA's worden gezien als maatregel met de grootste potentiële bijdrage aan de teit<sup>12</sup>. Bedrijven groter dan 15 hectare moeten hiervoor 5% van hun areaal reserveren als ecologisch aandachtsgebied. Voor het verder invullen van deze aandachtsgebieden bestaat een lijst met opties zoals akkerranden met een bloemen- en kruidenmengsel, stikstofbindende gewassen, wilgenhout en vanggewassen<sup>13</sup>. Als een ondernemer niet voldoet aan de eisen van een EFA wordt hij gekort op de vergroeningspremie vanuit het GLB.

### **Groenfonds (Regeling Groenprojecten)**

#### *Ervaren knelpunt*

Innovatieve projecten komen soms niet in aanmerking voor financiering van het **Groenfonds**, omdat het nog lastig is om aan te tonen dat het project 'groen' is of omdat het risico te hoog is.

#### *Korte beschrijving*

De regeling Groenprojecten richt zich op groene, innovatieve ondernemers die voor hun projecten extra financiële steun kunnen gebruiken, vooral in de startup fase. De regeling verbetert de business case van projecten met een verwacht hoog risico, of een verwacht laag financieel rendement terwijl het project wel maatschappelijke baten levert. RVO.nl voorziet ingediende projecten van een certificaat 'groenproject'. Alleen gecertificeerde projecten komen in aanmerking voor een lager rentetarief bij banken met een Groenfonds. Investeerders of spaarders die hun geld inleggen in een groenfonds ontvangen een vrijstelling van vermogensrendementsheffing tot een maximum bedrag en een procentuele heffingskorting over de waarde van de groenbelegging<sup>14</sup>.

### **Kaderrichtlijn Water (KRW)**

#### *Ervaren aanknopingspunt*

KRW-doelstellingen kunnen een aanknopingspunt zijn voor integrale ontwikkeling. In het geval van de case **Eemsdelta** behoort het terugbrengen van zoet-zout gradiënten tot deze aanknopingspunten.

---

11 Doorn, van A., Melman, D., Griffioen, A. (2015). *Verkenning meerwaarde vergroening GLB voor doelen agrarisch natuurbeheer*. Alterra Wageningen UR

12 Allen B, Buckwell A, Baldock D and Menadue H (2012). *Maximising environmental benefits through ecological focus areas*. Institute for European Environmental Policy, UK.

13 Ministerie van Economische Zaken (2014). *Kamerbrief Gewaskeuze in de ecologische aandachtsgebieden*. 25 juni 2014.

<sup>14</sup> <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/belastingvoordelen-bij-groenfondsen>

### *Korte beschrijving*

De KRW wil goede waterkwaliteit van oppervlaktewater en grondwater bereiken in 2027, voor al het oppervlaktewater en grondwater in Nederland en Europa<sup>15</sup>. Door de chemische en ecologische normen te handhaven zal de waterkwaliteit verbeteren. Overheden zijn verplicht om maatregelen uit te voeren om waterkwaliteitsdoelen te halen, dit heet een inspanningsverplichting. De KRW stelt een integrale benadering verplicht, beleid dat mogelijk invloed heeft op de KRW moet afgestemd worden op de KRW. Er gaat ook een financiële prikkel uit van de KRW: als een land niet aan de normen voldoet in 2015, of na verlenging uiterlijk in 2027, krijgt het een boete van de Europese Unie.

## **Maatschappelijk Verantwoord Inkopen door de overheid**

### *Ervaren aanknopingspunt*

Wanneer de inkoop van de overheid via **Internationale Handelsketens** duurzaam is, betekent dit dat een deel van de vraag verduurzaamt.

### *Korte beschrijving*

De overheid heeft een voorbeeldfunctie, vanuit die gedachte is het plan van aanpak duurzaam inkopen<sup>16</sup> opgesteld. Als de overheid producten inkoopt, moet ze tenminste de producten en diensten inkopen die maatschappelijk verantwoord zijn, zowel op milieu als op sociaal gebied. PIANOo (expertisecentrum voor aanbestedingen) heeft hiervoor een checklist MVI<sup>17</sup> (maatschappelijk verantwoord inkopen) opgesteld.

De aanbestedende partij kan ondernemers uitnodigen om mee te denken over innovatieve oplossingen middels een functionele inkoopstrategie (ipv een technische). Dit doet ze door bijvoorbeeld 'prestaties' te vragen in plaats van 'producten'. Bijvoorbeeld vervoer voor zes personeelsleden inkopen, in plaats van zes leaseauto's. Ook kan de aanbestedingspartij duurzaamheidswensen opnemen in de gunningscriteria die 'goed gedrag' aanmoedigen.

## **Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyse (MKBA )**

### *Ervaren aanknopingspunten*

MKBA kengetallen bieden een eenduidige inschatting van maatschappelijk baten van een voorgenomen project. De **TEEB-stadtool** gebruikt de MKBA-kengetallen om de maatschappelijke baten van natuur en water in de stad cijfermatig in beeld brengt.

### *Korte beschrijving*

De MKBA brengt de financiële en maatschappelijke kosten en baten van beleids- en investeringsbeslissingen in beeld<sup>18</sup>. Ze verschaft informatie over de gevolgen van een project voor de welvaart in brede zin, zodat een afgewogen besluit kan worden genomen. Een MKBA vergelijkt verschillende projectalternatieven ten opzichte van het nulalternatief (wat als we niets doen?). De kosten en baten van de alternatieven worden gekwantificeerd, gewaardeerd en met elkaar vergeleken. Een MKBA is verplicht voor alle infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten waar de Rijksoverheid aan bijdraagt. Ook kan ze aangevraagd worden door het kabinet, of voor projecten van lagere overheden.

## **Mestregelgeving**

### *Ervaren knelpunt*

<sup>15</sup> Gaalen, van F., Tiktak, A. en Franken, R. (2015). Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Tussentijdse rapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water. PBL, Bilthoven.

<sup>16</sup> [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-rijk/documenten/kamerstukken/2011/06/24/kamerbrief-duurzaam-inkopen-23-6-20112--2)

[rijk/documenten/kamerstukken/2011/06/24/kamerbrief-duurzaam-inkopen-23-6-20112--2](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-rijk/documenten/kamerstukken/2011/06/24/kamerbrief-duurzaam-inkopen-23-6-20112--2)

<sup>17</sup> <https://www.piano.nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/mvi-in-inkoopproces/checklist-maatschappelijk-verantwoord-inkopen>

<sup>18</sup> CPB/PBL (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-baten analyse. Den Haag, 2013.

Uit de casus **Brabant Water** bleek dat de regelgeving de maximale hoeveelheid mest die uitgereden mag worden weliswaar koppelt aan specifieke omstandigheden, de boer een prikkel heeft om de maximale hoeveelheid mest uit te rijden. Ook wanneer te bodem met minder toe kan. Dit is een financiële prikkel omdat het laten verwerken van mestoverschotten geld kost.

#### *Korte beschrijving*

De Nederlandse mestregelgeving hangt samen met de Europese Nitraatrichtlijn (1991). De Nitraatrichtlijn heeft als doel het voorkomen van waterverontreiniging veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen. Lidstaten zijn verplicht vierjaarlijkse actieprogramma's op te stellen om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen. Een belangrijk onderdeel van de verplichte invulling van de actieprogramma's zijn de gebruiksnormen: de hoeveelheid totaalstikstof, totaalfosfaat en stikstof uit dierlijke meststoffen die per jaar op een hectare landbouwgrond mag worden gebruikt. De mestwetgeving wil voorkomen dat er te veel meststoffen (fosfaat en nitraat) in grond- en oppervlaktewater terecht komen. Door het stellen van een maximum aan uit te rijden mest per hectare worden grond- en oppervlaktewaterkwaliteit bewaakt.<sup>19</sup>

### **Milieueffectrapportage (MER)**

#### *Ervaren aanknopingspunt*

Het verplichtte karakter van de MER zorgt ervoor dat men al bij de planvorming rekening houdt met de mogelijke milieueffecten, blijkt uit de casus **Varik-Heesselt**.

#### *Ervaren knelpunt*

De commissie MER bepaalt de precieze reikwijdte en het detailniveau van de milieueffectrapportage per project. In het Deltaprogramma in **Varik-Heesselt** was het daarom vooraf moeilijk in te schatten of een integrale benadering positiever beoordeeld zal worden in de milieueffectrapportage dan een sectorale.

#### *Korte beschrijving*

Een milieueffectrapportage is wettelijk verplicht, vooral voor grote, ingrijpende ruimtelijke ingrepen. Ze beschrijft de milieu-effecten van voorgestelde activiteiten ten opzichte van de referentiesituatie en brengt kennisleemten in beeld. De MER draagt eraan bij dat de overheid de mogelijke milieueffecten meeweegt in de beslissing over een activiteit<sup>20</sup>. De overheid besluit voor welke projecten een MER uitgevoerd wordt en of dit een uitgebreide of een beperkte versie is. De commissie-MER adviseert over de reikwijdte en het detailniveau. Achteraf kan de commissie-MER een toetsingsadvies of een second opinion geven. De commissie kan ook ingezet worden voor de monitoring: treden de verwachte effecten op na uitvoering van het project?

### **Natura 2000 & Habitattoets**

#### *Ervaren aanknopingspunt*

De regelgeving is gericht op het voorkomen van verslechtering. Daardoor komen alternatieven met minder negatieve effecten volgens de habitattoets eerder in aanmerking. Dit biedt mogelijkheden voor een ecosysteemdiensten-benadering waarbij een gebied meerdere functies kan huisvesten maar tegelijkertijd een gezond systeem vormt, zoals blijkt uit de casussen **Eemsdelta, Varik-Heesselt**. Verschillende **Klimaatbuffer**projecten zetten hier op in.

#### *Ervaren knelpunt*

<sup>19</sup> Zie o.a. <http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest-en-grond/mest/verantwoorde-groei-melkveehouderij>.

<sup>20</sup> <http://www.commissiemer.nl/regelgeving/wat-is-mer>.

Er wordt alleen getoetst op enkele specifieke habitats en soorten en niet op . Dit kan een ecosysteemdiensten-benadering in de weg zitten. De nadruk ligt op natuurbescherming, en niet op het benutten van natuur of op natuurbeleving. Door de toetsing op specifieke habitats en soorten is het mogelijk dat een algehele verbetering van het ecosysteem niet binnen de toetsingskaders van het beheerplan valt, dit knelpunt is genoemd in de casus **Eemsdelta** en in de **Klimaatbuffers**.

#### *Korte beschrijving*

Natura 2000 is het Europese Netwerk van beschermde natuurgebieden. Dit netwerk is in het leven geroepen om de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te brengen. De Natura 2000 zet in op specifieke habitats en doelsoorten. Daardoor is het mogelijk de algemene condities en biodiversiteit in een gebied te meten en te behouden. Nieuwe gebiedsontwikkelingen mogen deze instandhoudingsdoelstellingen niet negatief beïnvloeden. De Habitattoets brengt de impact van voorgenomen plannen op de ecologische instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000 gebied in kaart. Wanneer uit de habitattoets blijkt dat de effecten negatief zullen zijn, worden de geplande activiteiten onderworpen aan de ADC-toets (alternatieven, dwingende redenen, compensatiemogelijkheden)

### **Pachtregelgeving**

#### *Ervaren aanknopingspunt*

Pachtregels staat 'ecosysteemdienstenuitruil' toe. Eén van de **innovatieve voedselbedrijven** laat varkens in kleine families scharrelen. De varkens wroeten de aarde om, dit is goed voor de bodem. De pachtregels staan deze vorm van varkens houden toe, dus dit innovatieve concept kan een plaats hebben binnen de bestaande regels.

#### *Ervaren knelpunten*

De termijn van de pacht wordt binnen de **Brabant Water** en **GLB** cases op twee manieren als een knelpunt ervaren. Aan de ene kant betaalt duurzaam bodembeheer zich pas op lange termijn uit, daarvoor is de termijn van de pacht soms te kort. Aan de andere kant kan een lange pacht ook problemen veroorzaken. Het is dan niet mogelijk om duurzame aanpassingen door te voeren op basis van nieuwe inzichten over bodembeheer.

#### *Korte beschrijving*

De huidige<sup>21</sup> pachtregelgeving bestaat uit een aantal verschillende pachtvormen. Reguliere pacht betreft 66% van het totaal<sup>22</sup>. De duur van reguliere pacht wordt rechtswege telkens verlengd en biedt mogelijkheden voor bedrijfsopvolging. Deze vorm van pacht komt steeds minder voor. Bij alle andere pachtvormen is de looptijd van de pacht afhankelijk van de afspraken tussen pachter en verpachter, evenals de prijs van de pacht<sup>23</sup>. De rijksoverheid trekt zich verder terug uit de pachtregelgeving. Ze laat de pachtovereenkomsten zo veel mogelijk over aan de markt zodat ondernemers en grondeigenaren hier zelf invulling aan kunnen geven.

### **SKAL biolabel**

#### *Ervaren knelpunten*

Uit de casus **Brabant Water** blijkt de behoefte aan een keurmerk voor duurzame – maar niet biologische- productie in Brabant. Dat keurmerk is er vooralsnog niet.

---

<sup>21</sup> De wet- en regelgeving rond het pachten en verpachten van grond, voorheen vastgelegd in de Pachtwet, zijn sinds 2007 opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. In 2014 zijn deze pachtregelingen geëvalueerd (rapport professor Bruil, instituut voor Agrarisch Recht)<sup>21</sup> en heeft de Tweede Kamer hierover een debat gevoerd. (deze info kan er wellicht ook wel uit)

<sup>22</sup> Ministerie van Economische Zaken (2015). Antwoorden op schriftelijk overleg Pacht van 1 april 2015. Sharon A.M. Dijkma, Staatssecretaris van Economische Zaken

<sup>23</sup> Ministerie van Economische Zaken (2015). Antwoorden op schriftelijk overleg Pacht van 1 april 2015. Sharon A.M. Dijkma, Staatssecretaris van Economische Zaken.

Het onderzoek naar **innovatieve voedselondernemers** laat zien dat de administratieve lasten voor het verkrijgen en behouden van een keurmerk hoog zijn voor kleine ondernemers

#### *Korte beschrijving*

De term 'biologisch' is wettelijk beschermd in de landbouwkwaliteitswet<sup>24</sup>. Het keurmerk waarborgt dat een product biologisch is. Om het keurmerk te ontvangen moeten producenten een administratie bijhouden en aan bepaalde voorwaarden voldoen voor het produceren, verwerken, verpakken en vervoeren. Om de kwaliteit te waarborgen heeft het Ministerie van Economische Zaken SKAL biocontrole<sup>25</sup> de opdracht gegeven om invulling te geven aan Europese regelgeving<sup>26</sup> in Nederland. De producent heeft de kans om het biologische product herkenbaar in de markt te zetten en vanwege de extra kwaliteitseisen een meerprijs te vragen.

### **Soortbescherming (Flora- en Faunawet)**

#### *Ervaren aanknopingspunt*

Soorten worden verplicht beschermd, dit noodzaakt maatregelen, dit bleek een aanknopingspunt in de casus **Korenwolf**.

#### *Ervaren knelpunt*

De casus **Korenwolf** laat zien dat er wordt gestuurd op specifieke soorten en niet op gezonde habitats en ecosystemen

#### *Korte beschrijving*

De Flora- en Faunawet regelt de bescherming van specifieke planten- en diersoorten. Deze wet implementeert delen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Doel van de wet is het beschermen en in standhouden van wilde plant- en diersoorten. De wet werkt volgens het 'nee, tenzij'-principe; activiteiten die schade opleveren voor beschermde plant- of diersoorten zijn niet toegestaan, tenzij daarvoor een ontheffing wordt verleent. Daarnaast is de zorgplicht een belangrijk onderdeel van de Flora- en Faunawet. Van handelen dat negatieve gevolgen heeft voor specifieke planten- en diersoorten (dus ook de niet beschermde) moet redelijkerwijs worden afgezien of men moet in ieder geval maatregelen nemen om de negatieve gevolgen zo veel mogelijk te beperken.

### **Subsidieregeling Biodiversiteit en Bedrijfsleven**

#### *Ervaren aanknopingspunt*

De **subsidieregeling biodiversiteit en bedrijfsleven** dient als steun in de rug voor innovatieve ondernemers die de bedrijfsvoering willen verduurzamen.

#### *Korte beschrijving*

Het doel van de subsidieregeling is om no-net-loss van biodiversiteit te realiseren. De subsidieregeling levert voorbeeldprojecten op die andere organisaties inspireren om biodiversiteit op te nemen in de bedrijfsvoering. Om in aanmerking te komen moeten bedrijven een samenwerking met keten- of kennispartners aangaan om inbedding in de keten of verspreiding van kennis te bevorderen. Maatregelen dienen innovatief te zijn voor de sector en een concrete bijdrage te leveren aan no net loss, binnen de termijn van de subsidieregeling (maximaal vijf jaar). Dit betekent dat projecten die zich bijvoorbeeld richten op bewustwording niet in aanmerking kwamen. Daarnaast zijn bedrijven in de landbouw en energiesector uitgesloten.

<sup>24</sup> Landbouwkwaliteitswet 1971, Landbouwkwaliteitsregeling 2007,

<sup>25</sup> Skal biocontrole [www.skal.nl](http://www.skal.nl)

<sup>26</sup> Verordening (EG\_ Nr. 834/2007 en verordening (EG) Nr. 889/2008

## **Waterveiligheidsnormering (Waterwet)**

### *Ervaren Knelpunt*

De manier van toetsing op veiligheidsmarges sluit nog onvoldoende aan bij natuurinclusieve oplossingen, zoals vooroevers, blijkt uit de casus **Klimaatbuffers**. Er ontbreekt kennis over de mate van geboden veiligheid.

### *Korte beschrijving*

Door de Nederlandse waterkeringen te laten voldoen aan de normeringen gesteld in het Deltaprogramma/HWBP moet de waterveiligheid gegarandeerd worden. Overeenstemmen van de veiligheid waterwerken en waterkeringen met de normen zoals gesteld in het Deltaprogramma, met daarbij ook oog voor meerlaagsveiligheid (preventie, duurzame inrichting en rampenbestrijding). De Waterwet stelt het eens in de zes jaar toetsen van primaire waterkeringen aan de waterveiligheidsnormen verplicht. In het Wettelijk Toets Instrumentarium (WTI) staan de methoden en normen die hiervoor gebruikt worden uitgewerkt. De waterveiligheidsnormen drukken de maximaal toegestane kans uit dat een waterkering faalt. Voor veel natuur-inclusieve oplossingen zijn nog geen normen opgesteld. Ze tellen dus niet mee bij het bepalen of een waterkering voldoet aan de waterveiligheidsnorm.

## **Wet Bedrijveninvesteringszone (BIZ)**

### *Ervaren aanknopingspunt*

Een georganiseerde groep ondernemers kan de **Wet BIZ** gebruiken om groenvoorzieningen toe te voegen of te onderhouden in een horeca- of winkelgebied. De TEEB-stadtool kan hierbij helpen, omdat ze de baten van groen inzichtelijk maakt.

### *Korte beschrijving*

De wet BIZ (bedrijveninvesteringszone) maakt mogelijk dat ondernemers gezamenlijk investeren in een veilige en aantrekkelijke bedrijfsomgeving, waarbij alle ondernemers meebetalen. De regeling moet aan de ene kant tot lagere kosten leiden, vanwege gezamenlijke inkoop. Aan de andere kant zou het gebied aantrekkelijker en veiliger moeten worden zodat er meer bezoekers komen. Denk bijvoorbeeld aan: extra toezicht, verlichting, schoonmaak, onderhoud, groenvoorziening en evenementen. Bedrijven moeten zich organiseren en het initiatief nemen. Na dit verzoekt controleert de gemeente of het voorstel ook een publiek belang heeft. Ze legt de ondernemers dan een bestemmingsheffing op, waarvan ze de opbrengst in de vorm van een subsidie uitkeert aan de groep ondernemers.