

Vergaderjaar 2018–2019

33 576

Natuurbeleid

Nr. 166

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2019

Een betere verbinding tussen maatschappelijke actoren en natuur is noodzakelijk voor een zorgvuldiger omgang met natuur en een groter draagvlak voor natuur. Niet alleen is het noodzakelijk dat deze partijen een bijdrage leveren aan het verkleinen van de ecologische voetafdruk van onze maatschappelijke en economische activiteiten. Ook kunnen bedrijven, burgers en maatschappelijke partijen helpen natuurdoelen te realiseren aanvullend op de bescherming van natuur in het Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-gebieden. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) zet daarom al geruime tijd in op het samen met de maatschappij werken aan het versterken van biodiversiteit.

Een belangrijke focus daarbij is om de aandacht en de zorg voor biodiversiteit en natuurlijk kapitaal te verankeren in de besluitvorming van bedrijven en andere partijen, door de ontwikkeling en toepassing van methoden en data waarmee partijen hun impact op en afhankelijkheid van natuurlijk kapitaal kunnen meewegen. Vooral de rol van bedrijven is hierbij van groot belang. De inzet van LNV in dit kader is tussen 2012 en 2016 opgenomen in programma Natuurlijk Ondernemen en daarna in diverse activiteiten onder het beleidsthema Natuurlijk Kapitaal. Met «natuurlijk kapitaal» wordt de voorraad hernieuwbare en niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (zoals ecosystemen, lucht,

water, bodem en mineralen) aangeduid, die samen voorzien in diensten en producten die de welvaart en het welzijn van mensen ondersteunen¹. Zoals in de LNV-begroting is aangekondigd heb ik een evaluatie laten uitvoeren van het programma Natuurlijk Ondernemen en de daaropvolgende activiteiten op het gebied van duurzaam en transparant omgaan met natuurlijk kapitaal.

Met deze brief stuur ik u het rapport «De Transitie naar de Verankering van Natuurlijk Kapitaal²». In de brief geef ik eerst een overzicht van de opzet en belangrijkste resultaten van de evaluatie, en geef ik vervolgens aan hoe de aanbevelingen uit de evaluatie doorwerken in de lopende en geplande activiteiten.

Programma Natuurlijk Ondernemen

Het programma Natuurlijk Ondernemen is in 2012 ingesteld naar aanleiding van het advies van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen³. Het betrof een publiek-privaat innovatieprogramma, gericht op ondernemers die willen investeren in het duurzamer omgaan met biodiversiteit en natuurlijk kapitaal.

Het programma omvatte vier sporen:

- Het Platform Biodiversiteit, Ecologie en Economie (PBEE);
- Een serie Green Deals over Biodiversiteit en Ondernemen;
- Een Kennisspoor met TEEB⁴-studies en het programma Natuurlijk Kapitaal Nederland van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL);
- Instrumenten voor besluitvorming, zoals de MKBA-Werkwijzer Natuur.

In de periode van 2012–2016 heeft het kabinet in totaal € 44 miljoen beschikbaar gesteld voor dit programma, waarvan circa € 15 miljoen voor de onderdelen die nu geëvalueerd zijn. De daarop volgende activiteiten voor natuurlijk kapitaal vallen sinds de afronding van het programma Natuurlijk Ondernemen onder het budget voor «Vermaatschappelijking Natuur en Biodiversiteit».

Opzet en scope van de evaluatie van Programma Natuurlijk Ondernemen

De evaluatie van Programma Natuurlijk Ondernemen door adviesbureau New Foresight richt zich voornamelijk op twee onderdelen van het Programma, namelijk:

- Het Platform Biodiversiteit, Ecologie en Economie (PBEE), een door het (toenmalige) Ministerie van Economische Zaken ondersteund samenwerkingsverband tussen VNO-NCW en IUCN-NL (International

¹ «Natuurlijk kapitaal» bestaat dus uit twee componenten:

1. Biotisch natuurlijk kapitaal: ecosystemen (met daarin planten, dieren, bodem, water, etc.) die een breed spectrum aan waardevolle ecosysteemdiensten leveren die essentieel zijn voor menselijk welzijn (voeding, materialen, zuivering, bescherming, ontspanning, inspiratie, etc.). Dit kapitaal is verbonden met biodiversiteit, is hernieuwbaar, maar kan ook overbelast of uitgeput worden.
2. Abiotisch natuurlijk kapitaal: voorraden grondstoffen die niet-hernieuwbaar en eindig zijn (bijv. fossiele brandstoffen, mineralen en metalen) en stromen die hernieuwbaar en onuitputtelijk zijn (bijv. wind en zonne-energie).

² «De Transitie naar de Verankering van Natuurlijk Kapitaal. Vooruitkijkende Evaluatie van het Programma Natuurlijk Ondernemen»; New Foresight, Utrecht, november 2018, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Zie de brief «Groene Economische Groei in Nederland» van 16-1-2012 over het advies van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen, dat een omslag bepleitte van het economisch systeem door te investeren in natuurlijk kapitaal als het fundament van onze economie en samenleving. (Kamerstuk 33 043, nr. 10).

⁴ TEEB = The Economy of Ecosystems and Biodiversity», een mondiaal initiatief van de VN, gericht op het zichtbaar maken van de waarden van natuur. Nederland heeft onder deze noemer tussen 2011 en 2014 een 5-tal studies verricht over de waarde van natuur voor Bedrijven, Gezondheid, de Stad, en Gebieden.

Union for Conservation of Nature, Nederlands Comité). Het PBEE is in november 2016 beëindigd met het symposium «Natural Capital: Let's talk Business!» en het «Den Haag Business Akkoord over Natuurlijk Kapitaal»⁵.

- De in december 2018 gepubliceerde en u toegezonden MKBA-Werkwijzer Natuur⁶, een instrument voor besluitvorming met name voor overheden.

Behalve deze onderdelen heeft de evaluatie ook de lopende activiteiten van de Maatschappelijke Coalitie Natuurlijk Kapitaal in beschouwing genomen. Deze coalitie is opgezet als follow-up van de op het bedrijfsleven gerichte activiteiten van het programma Natuurlijk Ondernemen.

De evaluatie is opgezet als een kwalitatieve lerende evaluatie van de gevolgde werkwijzen en behaalde resultaten vanuit een transitieperspectief. Het had zowel een terugkijkend als een toekomstgericht karakter.

In dit transitieperspectief onderkent New Foresight vier fasen: experimenten en pilots (fase 1), competitie van nieuwe oplossingen en ontwikkeling van businesscases (fase 2), samenwerking en ontwikkeling van kritieke massa (fase 3) en institutionalisering (fase 4). In deze verschillende fasen zijn andere rollen van de betrokken partijen, zoals de rijksoverheid, aan de orde. In de evaluatie zijn de beschouwde activiteiten en resultaten getoetst aan een theoretisch kader van (zes) succesfactoren die van belang zijn bij een markttransformatie.

Uitkomsten van de evaluatie

De belangrijkste conclusies in het rapport zijn:

- Door het PBEE is het bewustzijn over natuurlijk kapitaal bij veel bedrijven versterkt. Het effect betrof vooral individuele bedrijven maar leverde nog weinig samenwerking of structurele oplossingen op.
- De activiteiten van PBEE hebben vooral bijgedragen aan de eerste fase van transitie. Voor verdere voortgang is meer collectieve samenwerking, zelfstandige businesscases, externe financiering en verankering buiten het PBEE nodig.
- De effectiviteit van het platform zou gebaat zijn geweest bij verbetering op het gebied van enkele voorwaarden (zoals meetbare doelen, scherpe focus en structurele communicatie). Dit geldt ook voor de beschouwde follow-up activiteiten voor natuurlijk kapitaal.
- Het werken met coalities in prioritaire sectoren (AgroFood, Bouw, Chemie) – als follow up van PBEE – heeft meer focus aangebracht in de aanpak.
- Het boekhouden («accounting») van gebruik van en impact op natuurlijk kapitaal en integratie daarvan in besluitvorming zit in het algemeen nog in een vroege fase van transitie; in de termen van het transitie-model: in de eerste fase, bewegend naar de tweede fase.
- De maatschappelijke partners in de sectorcoalities wensen een versnelling van het tempo van implementatie.
- De MKBA-Werkwijzer Natuur kan bijdragen aan de verankering van natuurlijk kapitaal in overheidsbeleid.

Als belangrijkste aanbevelingen om de transitie te versnellen noemt het rapport:

⁵ www.iucn.nl/files/publicaties/den_haag_business_akkoord_voor_natuurlijk_kapitaal.pdf.

⁶ Kamerstuk 33 576, nr. 142.

- Vergroting van de transparantie over de impact op natuurlijk kapitaal door het gebruik van het Natural Capital Protocol⁷ (NCP) te promoten, true cost accounting⁸ te ondersteunen en de urgentie van actie op dit vlak te versterken.
- Verbinding van veelbelovende initiatieven tot «coalitions of the willing», met versterking van publiek-private partnerships en commitment van de partners.
- Verbetering van de businesscase voor natuurlijk kapitaal door waarde te verbinden aan deelname en door acties ten aanzien van barrières, regels en prijsprikkels.
- Versterking van de organisatie van de samenwerking in coalities door een duidelijker structuur en mandaat van de onderdelen, en door ook te werken aan perspectieven voor de financiering op langere termijn.
- Om de potentie van de MKBA-Werkwijzer Natuur te kunnen realiseren moet verder gewerkt worden aan de bekendheid bij en toegankelijkheid van deze en andere werkwijzers bij toekomstige gebruikers.

De partners in de Maatschappelijke Coalitie Natuurlijk Kapitaal delen de conclusies van het rapport in grote lijnen. Ze steunen de focus in de sectorenaanpak, onderschrijven het belang van concrete businesscases om bedrijven en ondernemers mee te krijgen en van transparantie en goede spelregels als voorwaarden daarbij. Ook zien ze het belang van een betere organisatie om meer bedrijven te bereiken en de impact op natuurlijk kapitaal effectief in kaart te brengen en te verbeteren.

Visie en inzet op natuurlijk kapitaal en appreciatie van de evaluatie.

Natuurlijk kapitaal is van groot belang voor welvaart en welzijn in onze samenleving, zowel voor burgers als voor ondernemers. De kwaliteit (biodiversiteit) en vitaliteit van de natuur zijn daarvoor belangrijke factoren, maar staan onder sterke druk, zowel in Nederland als mondiaal. Dit werd onlangs weer bevestigd door het rapport van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). Met beleid dat alleen gericht is op behoud en versterking van beschermde natuur kan de achteruitgang van biodiversiteit niet worden gestopt en de natuurlijke basis voor welvaart niet worden behouden. Er is meer nodig, met name een sterkere verbinding tussen ecologie en economie⁹, inclusief die tussen landbouw en natuur¹⁰. Dit vraagt een omslag in productie, in consumentenkeuzes, in gebruik en inrichting van groene gebieden, in de werking van de financiële sector en soms ook andere institutionele regelingen. Het IPBES-rapport¹¹ spreekt over deze omslag in termen van «transformative change» of maatschappelijke transformatie.

Essentieel in deze transformatie zijn enerzijds meer transparantie over de impact op en afhankelijkheid van de natuur van economische en maatschappelijke activiteiten en anderzijds integratie van deze informatie

⁷ Het Natural Capital Protocol van de Natural Capital Coalition (NCC) en de World Business Council on Sustainable Development (WBCSD) is een internationaal raamwerk voor besluitvorming, dat bedrijven helpt om hun impacts op en afhankelijkheden van Natuurlijk kapitaal te identificeren en waarderen. (<https://naturalcapitalcoalition.org/natural-capital-protocol/>).

⁸ True Cost Accounting (TCA) is een vorm van boekhouding waarbij niet alleen wordt gekeken naar financiële waarden, maar ook naar impacts op natuurlijk en sociaal kapitaal. Deze «verborgen (of externe) kosten» worden zichtbaar gemaakt. Ondernemers kunnen dit o.a. gebruiken om de kosten van verdere verduurzaming van hun producten te onderbouwen.

⁹ Rijksnatuurvisie 2014.

¹⁰ Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden, 2018.

¹¹ Zie de «Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services», keymessage D. 7 mei 2019.

in de besluitvorming van bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties. Daarom stonden het bevorderen van bewustwording, de ontwikkeling en het toepassen van instrumenten en kennis al centraal in het programma Natuurlijk Ondernemen en de daaropvolgende activiteiten op het gebied van natuurlijk kapitaal.

Ik ben blij met de analyse en aanbevelingen in het rapport van New Foresight, die de natuurlijk kapitaal initiatieven plaatsen in het kader van een maatschappelijke transformatie. Ze onderschrijven enerzijds de door LNV (en partners) ingezette koers en werkwijze op hoofdlijnen en geven anderzijds ook aangrijpingspunten voor versterking van de effectiviteit. Tegelijk gaat het om een hoge ambitie, die niet alleen de verantwoordelijkheid van overheden betreft, maar ook die van bedrijven en financiële instellingen.

Te constateren valt dat veel actuele initiatieven van ondernemingen, financiële instellingen en maatschappelijke coalities, zoals bijvoorbeeld het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en regionale gebiedsplannen, al blijken geven van een groeiend bewustzijn van de urgentie en kansen op dit terrein. Daarbij is vaak al sprake van samenwerking tussen bedrijven in sectoren en ketens. Zo ontstaat een breder draagvlak voor een vruchtbare verbinding tussen natuur, economie en landbouw. Het is van belang om de samenhang tussen die initiatieven te versterken.

In de hiernavolgende passage geef ik een overzicht van de activiteiten onder het thema natuurlijk kapitaal, waar LNV bij betrokken is, en – waar relevant – van de aanknopingspunten voor de aanbevelingen van de evaluatie.

De natuurlijk kapitaal activiteiten van LNV zijn te vatten onder de hierna genoemde vier hoofdlijnen.

De eerste hoofdlijn betreft coalitievorming.

Doel van coalitievorming is de samenwerking te versterken tussen (koploper-) bedrijven, ketenpartijen, maatschappelijke partners en financiële instellingen om de transparantie over de invloed op en de afhankelijkheid van natuurlijk kapitaal en het duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal in sectoren en aanvoer- en afnameketens te integreren en te versnellen. Door samenwerking van belanghebbenden komen knelpunten in de keten beter in beeld, kunnen daar praktische oplossingen voor worden ontwikkeld en businesscases met meerwaarde voor alle partijen en voor de natuur.

Hiervoor werk ik samen met MVO Nederland, en maatschappelijke partners als IUCN, VNO/NCW, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en specifieke sectororganisaties. Concreet ondersteunt LNV sectorale coalities in de Agrofood, Bouw (en groen in de stad) en de Chemie.

MVO Nederland, hiervoor gesubsidieerd door LNV, speelt een centrale rol in de coalities, door het ondersteunen en verbinden van nieuwe initiatieven van bedrijven, en het beheer van de helpdesk voor Natuurlijk Kapitaal en een online community¹². In dit verband wordt ook de eerder opgedane kennis en ontwikkelde tools van het Platform BEE beschikbaar gesteld voor verspreiding en opschaling.

Concrete uitwerkingen hiervan in de sectoren zijn:

- In de sectorcoalitie Natuurlijk Kapitaal en AgroFood ondersteun ik initiatieven om true cost accounting en biodiversiteitsmonitoring in verduurzamingsprojecten in agro-sectoren en -ketens (zoals zuivel, akkerbouw, koffie, rijst) te integreren. De verbinding tussen deze acties

¹² <https://naturalcapital.futureproof.community/>.

en de LNV-visie en het Deltaplan Biodiversiteitsherstel zal worden versterkt. Ook wordt onderzocht hoe dit kan worden verbonden met gebiedsgerichte initiatieven die enkele AgroFood bedrijven en de provincie Zuid-Holland hebben geïnitieerd onder de naam «Groene Cirkels»¹³.

- Binnen het betonakkoord (Bouw) zet LNV zich in het uitvoeringsteam natuurlijk kapitaal in, om concrete instrumenten uit te werken om impacts op natuurlijk kapitaal in de betonketen inzichtelijk te maken. Daarnaast faciliteert MVO Nederland twee Communities of Practice die in steden gericht werken aan implementeren van natuurlijk kapitaal in opzet van wijken en aanbestedingstrajecten voor infrastructuur en ondersteund zij een werkgroep groene gevels en Groene Daken.
- Voor de chemie werkt MVO Nederland aan een traject om de ervaringen van enkele grote bedrijven ten aanzien van transparantie over en duurzaam omgaan met natuurlijk kapitaal te bundelen en te verspreiden.
- De NBA onderzoekt met koplopers uit het bedrijfsleven hoe klimaatverandering en impact op en afhankelijkheid van natuurlijk en sociaal kapitaal kunnen worden verankerd in besluitvorming en jaarverslagen.
- LNV ondersteunt ook coalities in de financiële sector, zoals de werkgroep biodiversiteit onder Platform Duurzame Financiering van De Nederlandse Bank¹⁴. De biodiversiteitswerkgroep wordt gesponsord door de Nederlandse Waterschapsbank. Door middel van het meten van een positieve impact op biodiversiteit door financiële instellingen draagt LNV bij aan het Platform Biodiversity Footprinting Financials. Een groep internationale financiële koplopers die de ambitie hebben een positieve bijdrage aan biodiversiteit te leveren.

Ten tweede draag ik bij aan de ontwikkeling en implementatie van instrumenten, data en methoden om de omvang, staat en waarde van ecosystemen en hun functies voor de samenleving in beeld te brengen. Dit past in het kader van de Europese Biodiversiteitsstrategie waarbij Nederland zich heeft verbonden om de economische waarde van ecosysteemdiensten in beeld te brengen en de verrekening in systemen voor boekhouding en verslaggeving te bevorderen¹⁵).

Hieronder vallen projecten als de ontwikkeling van nationale Natuurlijk Kapitaal Rekeningen door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Wageningen University & Research (WUR), de Atlas Natuurlijk Kapitaal (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu – RIVM), de MKBA-Werkwijzer Natuur, en de Grondstofscanner (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland). Het gaat om instrumenten voor partijen op diverse (schaal)niveaus. Daarbij wordt ook onderzocht hoe informatie en werkwijzen in het kader van nationale instrumenten (zoals de Natuurlijk Kapitaal Rekeningen) niet alleen kunnen worden benut in landelijke analyses (bijvoorbeeld de Monitor Brede Welvaart), maar ook voor de informatiebehoefte van andere partijen zoals regionale overheden en bedrijven.

Het gebruik van de MKBA-Werkwijzer Natuur, bedoeld om integrale afwegingen met natuur bij vooral overheidsprojecten te ondersteunen, wordt na verloop van tijd geëvalueerd. Ook wordt nagegaan of voor een goed gebruik nadere ondersteuning (bijvoorbeeld communicatie en educatie en actuele kengetallen) nodig is.

¹³ «Groene Cirkels» zijn samenwerkingsnetwerken voor bedrijven, overheden en kennisinstellingen in de regio om hun gemeenschappelijke verduurzamingsambities te verwezenlijken.

¹⁴ <https://www.dnb.nl/over-dnb/samenwerking/platform-voor-duurzame-financiering/>.

¹⁵ Actie 5: «Lidstaten zullen (.) de staat van ecosystemen en ecosysteemdiensten (.) in kaart brengen en evalueren, de economische waarde van die diensten beoordelen en verrekening van die waarde in systemen voor boekhouding en verslaggeving (.) tegen 2020 bevorderen».

Ten derde is in onze open economie een de integratie van «natural capital accounting» alleen mogelijk bij een meegroeïend internationaal speelveld. Daarom vind ik het van groot belang om aan te sluiten bij en te investeren in internationale ontwikkelingen op dit gebied.

- Voor de ontwikkeling van internationale standaards steun ik de ontwikkeling en toepassing van het Natural Capital Protocol, het door VN-lidstaten opgezette «System of Environmental-Economic Accounting – Experimental Ecosystem Accounting» (SEEA-EEA) voor natuurlijk kapitaalrekeningen en de Europese aanpak voor meting en evaluatie van ecosysteemdiensten. Van belang zijn verder de ontwikkeling van Europese regels voor bijvoorbeeld bedrijfsrapportages over niet-financiële informatie en voor duurzame financiering.
- Ook steun ik de ontwikkeling van informatie over natuurlijk kapitaal en de integratie daarvan in beleid op EU- en op mondiaal niveau. Zo spelen Nederlandse kennisinstellingen (CBS, WUR, PBL, RIVM) een rol bij EU-kennisprogramma's en andere internationale programma's zoals het WAVES-programma¹⁶ van de Wereldbank.
- Ik ondersteun daarnaast de integratie van biodiversiteit in de financiële sector op EU- en mondiaal niveau, bijvoorbeeld via het Platform Biodiversity Accounting Financials, en de Coalition of Private Investors for Conservation (CPIC).

De vierde hoofdlijn betreft het verbeteren van de businesscase voor meer transparantie over en duurzamer omgaan met natuurlijk kapitaal. Dat is ook een belangrijk element in de uitwerking van de LNV-visie. Voor een goede businesscase is het belangrijk dat externe milieukosten en maatschappelijke kosten en de kosten van verduurzamingsmaatregelen kunnen worden betrokken in de kostprijsberekening en beloningsstructuren. In de sectorcoalitie Agrofood wordt daar in enkele concrete projecten aan gewerkt. In mijn brief «Accenten in het voedselbeleid voor de komende jaren» van 16 april 2018 (Kamerstuk 31 532, nr. 193) is vermeld dat de Transitiecoalitie Voedsel met steun van LNV experimenten start met transparantie over en sturen op «werkelijke kosten van voedsel». Aanvullend is de Sociaal-Economische Raad (SER – Commissie voor Consumentenaangelegenheden) gevraagd te adviseren over de mogelijkheden om de waardering voor inspanningen voor verduurzaming van voedsel beter te verankeren in de keten (productie, retail, horeca, consument). Daarbij kan het gaan over het belang van een eerlijke prijs voor inspanningen van voedselproducenten, maar ook over de rollen van de overheid en maatschappelijke organisaties daarbij.

Tot slot

Mijn streven is dat transparant en zorgvuldig omgaan met natuurlijk kapitaal en biodiversiteit de norm wordt bij maatschappelijke en economische activiteiten en afwegingen. Ik wil op deze manier de ontwikkeling naar een duurzame samenleving ondersteunen. Hoewel daarvoor al veel bemoedigende initiatieven worden ontwikkeld, staan we nog aan het begin van deze transitie. En het speelveld is breed en complex. Ik signaleer dat natuurlijk kapitaal steeds vaker onderdeel uit maakt van andere thema's zoals klimaat, voedselvoorziening en circulaire economie. Hierbij wordt niet altijd de term «natuurlijk kapitaal» gehanteerd, maar in de kern gaat het om hetzelfde. Ik hoop dat de in deze brief vermelde initiatieven de transparantie over de impact op en afhankelijkheid van

¹⁶ WAVES: Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services: door de Wereldbank geleid samenwerkingsverband dat duurzame ontwikkeling bevordert door integratie van natuurlijk kapitaal in ontwikkelingsplanning en nationale rekeningen.

natuurlijk kapitaal bevorderen en de businesscase voor duurzame ondernemers verbeteren. Dit ten behoeve van een toekomst waarin economie en natuur elkaar versterken.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten