Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

26 407 Biodiversiteit

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2026

Hierbij informeer ik u over de voortgang van de uitvoering van actiedoel 18 van het «Global Biodiversity Framework» van het verdrag inzake Biologische Diversiteit (hierna: het VN-Biodiversiteitsverdrag), dat gaat over het identificeren en hervormen van biodiversiteitschadelijke prikkels. Tevens informeer ik u over de indiening van de Nationale Rapportage van het Koninkrijk der Nederlanden voor het VN-Biodiversiteitsverdrag.

Inleiding

Nederland heeft afspraken gemaakt met bijna tweehonderd landen over het herstellen van de biodiversiteit onder het VN-Biodiversiteitsverdrag. Eén van die afspraken houdt in dat ieder land onderzoekt welke prikkels een schadelijk effect hebben op de biodiversiteit. Het gaat om financiële en fiscale prikkels, zoals (in)directe subsidies, belastingvoordelen, accijnskortingen, garantstellingen en investeringen. Het onderzoek is afgerond en de resultaten stuur ik u als bijlage bij deze brief.[1] Het onderzoek maakt duidelijk dat een deel van de onderzochte financiële en fiscale rijksmiddelen onbedoeld de druk op biodiversiteit in stand houdt of zelfs vergroot. Daarom beschouwt het kabinet dit onderzoek als een belangrijke eerste stap richting het hervormen van schadelijke prikkels.

Vanwege hun betrokkenheid bij het onderzoek stuur ik deze brief mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), de Minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) en de Staatssecretaris van Financiën (FIN). Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de start van het onderzoek

[1] Wageningen Social & Economic Research (2026), «Beoordeling van de effecten van financiële en fiscale rijksmiddelen op biodiversiteit».

kst-26407-166
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

met de Kamerbrief van 29 augustus 2023[2] en over het vervolg met de Kamerbrieven van 29 augustus 2024[3] en van 25 maart 2025.[4]

Aanleiding

Bovenstaand onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van LVVN in samenwerking met de ministeries van IenW, VRO, EZK en FIN. Dit onderzoek is uitgevoerd door een consortium van Wageningen Social & Economic Research (WSER), CE Delft en Naturalis Biodiversity Center. Hiermee geeft Nederland deels invulling aan internationale afspraken om het wereldwijde verlies van biodiversiteit tegen te gaan.[5]

Actiedoel 18 van het Global Biodiversity Framework (GBF)

In 2022 zijn 196 landen, waaronder Nederland, gezamenlijk 23 actiedoelen voor 2030 en 4 doelstellingen voor 2050 overeengekomen, die moeten bijdragen aan het behoud en herstel van biodiversiteit. Deze actiedoelen zijn tijdens een top in Montréal vastgelegd in het GBF. Het Nederlandse beleid dat bijdraagt aan de implementatie van de actiedoelen staat beschreven in het Nationaal Biodiversiteitsplan dat in maart 2025 met de Kamer is gedeeld.[6] Actiedoel 18 van het GBF betreft het identificeren en hervormen van schadelijke financiële prikkels aan de hand van twee subdoelen: het eerste subdoel betreft het in 2025 identificeren van prikkels met schadelijke effecten op biodiversiteit; het tweede subdoel betreft het hervormen of afbouwen daarvan, met wereldwijd ten minste $ 500 miljard per jaar tegen 2030, te beginnen met de meest schadelijke prikkels en het opschalen van positieve prikkels.[7] De verdragspartijen van het VN-Biodiversiteitsverdrag rapporteren hierover aan het secretariaat van het verdrag. De publicatie van dit rapport vormt een nadere uitwerking van de Nederlandse implementatie van het actiedoel.

De Ministeries van LVVN, IenW, VRO en EZK zijn betrokken bij dit onderzoek, omdat zij allen verantwoordelijk zijn voor beleid dat gericht is op sectoren, die volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) relevant zijn vanwege hun effect op de fysieke leefomgeving en daarmee op de biodiversiteit. Dit zijn de sectoren: landbouw, bosbouw, visserij, transport, water, infrastructuur, bouw, energie en industrie. Via de inzet van hun rijksmiddelen stimuleren deze ministeries activiteiten in de fysieke leefomgeving, die onbedoeld schadelijke neveneffecten kunnen hebben op de biodiversiteit. Het Ministerie van Financiën is betrokken vanwege de fiscale rijksmiddelen, die mede op het beleidsterrein van dit ministerie liggen.

Aansluiten bij bestaande ontwikkelingen en verplichtingen

Op het gebied van klimaat wordt elk jaar in de Miljoenennota gerapporteerd over de omvang van fossiele voordelen, zoals fiscale voordelen en subsidies aangaande het gebruik van fossiele brandstoffen.[8] Daarnaast is Nederland voorzitter van COFFIS, de internationale «Coalition on Phasing

---

[2] Kamerstuk 26 407, nr. 148.
[3] Kamerstukken 33 576, nr. 389.
[4] Kamerstukken 26 407, nr. 155.
[5] Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.
[6] Kamerstuk 26 407, nr. 155.
[7] Identify by 2025, and eliminate, phase out or reform incentives, including subsidies, harmful for biodiversity, in a proportionate, just, fair, effective and equitable way, while substantially and progressively reducing them by at least 500 billion United States dollars per year by 2030, starting with the most harmful incentives, and scale up positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity.
[8] Motie-Klaver 14 december 2022. Kamerstuk 36 250, nr. 10.

Out Fossil Fuel Incentives Including Subsidies». In dit verband heeft Nederland in 2025 een nationaal uitfaseerplan fossiele brandstofsubsidies gepubliceerd.[9] Het werken aan het afbouwen van financiële prikkels voor fossiele brandstoffen gebeurt zoveel mogelijk in Europees verband. Tevens bepaalt het 8ste EU Milieuactieprogramma dat lidstaten aan de Europese Commissie rapporteren over milieuschadelijke subsidies, die niet gerelateerd zijn aan energie[10]. Deze rapportage is aanvullend aan de rapportages over fossiele brandstofsubsidies aan de Europese Commissie. Ten slotte krijgt het onderwerp ook een plek in het Natuurplan, dat wordt gemaakt in het kader van de Europese Natuurherstelverordening. Deze verordening stelt dat het nationale plan een indicatie van subsidies moet bevatten die het halen, respectievelijk nakomen van de in de verordening vastgestelde doelen en verplichtingen, negatief beïnvloeden (artikel 15, lid 3, onderdeel v). Het concept-Natuurplan moet uiterlijk op 1 september 2026 aan de Europese Commissie worden verstuurd, en het definitieve Natuurplan een jaar later.

Subdoel voor 2025 – Identificeren van biodiversiteitschadelijke prikkels

Het eerste subdoel van actiedoel 18 betreft het in 2025 identificeren van prikkels met schadelijke effecten op biodiversiteit. Het onderzoek «Beoordeling van de effecten van financiële en fiscale rijksmiddelen op biodiversiteit» geeft invulling aan dit eerste subdoel.

Opzet onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium bestaande uit Wageningen Social & Economic Research, CE Delft en Naturalis Biodiversity Center. Het consortium ontwikkelde een onderzoeksmethode[11], op basis van de richtlijnen van de OESO[12], en een beoordelingsprotocol[13]. De methode en het protocol zijn internationaal afgestemd met de OESO, de Europese Commissie en verschillende EU-lidstaten. In de methode wordt gewerkt met de vijf drukfactoren van biodiversiteitsverlies, zoals die zijn geïdentificeerd door het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES)[14], dit zijn: verandering van land- en zeegebruik, klimaatverandering, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, vervuiling, en invasieve exoten. Op basis hiervan hebben onafhankelijke (milieu)economen en ecologen per financieel en fiscaal rijksmiddel beoordeeld hoe de gestimuleerde activiteiten de biodiversiteit kunnen beïnvloeden. De rapportage laat naast het expert-oordeel per drukfactor ook een samenvattende beoordeling van de experts zien over het effect op biodiversiteit van de vijf drukfactoren tezamen.

Voor de inventarisatie is gebruik gemaakt van 102 financiële en fiscale rijksmiddelen, zoals directe en indirecte subsidies, belastingvoordelen, accijnskortingen, garantstellingen en investeringen, uit de begroting van 2024. Deze rijksmiddelen zijn door een «biodiversiteitsfilter» bekeken. Dit betekent dat het onderzoek alleen signaleert of er sprake is van enige impact op biodiversiteit, zowel positief als negatief. Het onderzoek betreft dus geen complete evaluatie van de betreffende rijksmiddelen en het gaat niet over de wenselijkheid van de beleidsdoelstellingen.

---

[9] Uitfaseerplan fossiele brandstofsubsidies | Rapport | rijksoverheid.nl.
[10] Phasing out Environmentally Harmful Subsidies – Environment.
[11] Assessing biodiversity effects of public financial incentives: a methodology for the Dutch government | Report | Government.nl.
[12] https://www.oecd.org/en/publications/identifying-and-assessing-subsidies-and-other-incentives-harmful-to-biodiversity_3e9118d3-en.html.
[13] https://doi.org/10.18174/680334.
[14] IPBES Home page | IPBES secretariat.

Resultaten onderzoek

De inventarisatie laat de volgende beoordeling zien: 19 *positief*; 28 *gemengd, overwegend positief*; 8 *gemengd*; 7 *gemengd, overwegend negatief*; 19 *negatief*; 14 *neutraal*; en 7 *geen consensus*. In het rapport wordt gesteld dat de gestimuleerde activiteiten vooral biodiversiteitseffecten hebben via de drukfactoren «verandering van land- en zeegebruik», «klimaatverandering» en «vervuiling». Ook wordt geconcludeerd dat rijksmiddelen, met duidelijke voorwaarden ter bevordering van duurzame productie en/of consumptie, een positief effect op biodiversiteit kunnen hebben. Zo worden adoptie- en innovatiesubsidies vaak positief beoordeeld. De locatie van de gestimuleerde activiteit is mede bepalend voor de impact op biodiversiteit, en er kan uitruil tussen drukfactoren op biodiversiteit optreden. Daarbij kan een gestimuleerde activiteit een verlagend of geen effect hebben op een bepaalde drukfactor, terwijl een of meer andere drukfactoren worden verhoogd. Dit geldt bijvoorbeeld voor subsidies voor elektrisch vervoer of elektrische werktuigen. Investeringen hiervoor leiden op lange termijn tot een verlaging van de drukfactor klimaatverandering, door beperking van schadelijke emissies, maar kunnen tegelijkertijd op korte termijn negatieve effecten hebben op natuurlijke hulpbronnen (zoals de grondstoffen voor batterijen) en op land- en zeegebruik (bijvoorbeeld ruimte voor duurzame energie). Ten slotte hebben fossiele brandstofsubsidies een duidelijk nadelige invloed op biodiversiteit, zowel via de drukfactor klimaatverandering als via de andere drukfactoren. Denk bijvoorbeeld aan de onttrekking van natuurlijke hulpbronnen en de luchtverontreinigende emissies als gevolg van verbranding. Bij de uitfasering van fossiele voordelen kunnen echter weglekeffecten optreden. Wanneer productie naar het buitenland wordt verplaatst, vindt een verschuiving plaats van negatieve effecten op biodiversiteit naar het buitenland.

Appreciatie van het onderzoek

Biodiversiteit vormt de basis van ecosystemen en de diensten die zij leveren. Deze ecosysteemdiensten, zoals waterzuivering, bestuiving en bodemvruchtbaarheid, zijn natuurlijke functies, waar mensen en bedrijven direct van afhankelijk zijn. Niet alleen is biodiversiteitsverlies een risico voor het milieu, het leidt ook tot economische schade, gezien het belang van ecosysteemdiensten voor onze economie.[15] Een gezonde biodiversiteit is daarom essentieel voor onze samenleving en economie en daarmee voor onze brede welvaart.

Uit het onderzoeksrapport leren we dat een deel van de huidige inzet van de betreffende rijksmiddelen onbedoeld de druk op biodiversiteit in stand kan houden of zelfs kan vergroten. Daarmee kunnen de betreffende rijksmiddelen remmend zijn voor de inzet om ecosystemen te behouden en te herstellen, zoals voorgeschreven in onder andere de Natuurherstelverordening. Een ander deel kan (overwegend) positief uitpakken. Daar kunnen we ook van leren en meer van gaan doen. Het onderzoek geeft deels invulling aan het eerste subdoel om in 2025 prikkels met schadelijke effecten op biodiversiteit te identificeren. Een volgende onderzoeksronde met uitbreiding van de reikwijdte van de betrokken ministeries en in samenwerking met andere ministeries en medeoverheden is in voorbereiding. Tegelijkertijd is het nu zaak om met de resultaten van het huidige onderzoek in de hand invulling te geven aan het tweede subdoel richting 2030.

[15] Half of World's GDP Moderately or Highly Dependent on Nature, Says New Report > Press releases | World Economic Forum.

Subdoel voor 2030 – Hervormen of afbouwen van schadelijke prikkels

Het tweede subdoel van actiedoel 18 gaat over het hervormen of afbouwen van prikkels met schadelijke effecten op biodiversiteit met wereldwijd ten minste $ 500 miljard per jaar, te beginnen met de meest schadelijke prikkels, en het opschalen van positieve prikkels ter bescherming en duurzaam gebruik van biodiversiteit tegen 2030. Het GBF vraagt om een «Whole of Government Approach» en «Whole of Society Approach». Overheid en maatschappij zullen daarom moeten samenwerken.

Het kabinet zal verkennen in hoeverre de negatieve effecten kunnen worden omgebogen of afgebouwd en de positieve effecten verder kunnen worden versterkt. De Europese wettelijke doelstellingen voor biodiversiteit zijn hierbij leidend. Ook is een brede belangenafweging, waarbij ecologische, economische en sociale aspecten allen een rol spelen, van groot belang. De samenhang tussen Rijk, medeoverheden en bedrijven is belangrijk, want zonder ondersteuning kunnen bedrijven niet verder en kan de overheid haar verplichtingen niet waarmaken. Daarnaast is het streven om bij de ontwikkeling van nieuwe financiële en fiscale rijksmiddelen biodiversiteit in de brede belangenafweging in het kader van de brede welvaart mee te wegen. Hierdoor kunnen nieuwe schadelijke prikkels zoveel als mogelijk aan de voorkant al worden voorkomen. Een afwegingskader kan bijvoorbeeld helpen om het aspect biodiversiteit in de belangenafweging expliciet zichtbaar te maken. Het Beleidskompas kan de gevolgen van nieuw beleid en wetgeving voor biodiversiteit in kaart brengen. Ook zal waar relevant en substantieel bij evaluaties van fiscale regelingen aandacht zijn voor effecten op biodiversiteit. En er zal steeds meer aandacht moeten komen voor gebiedsgericht werken, omdat de impact op biodiversiteit van de verschillende gestimuleerde activiteiten vaak op een bepaalde locatie tot uiting komt. Wanneer nieuwe regelingen en maatregelen inclusief financiering in samenhang ontwikkeld worden, bestaat er meer kans op een hoger biodiversiteitsdoelbereik binnen de betrokken gebieden.

Bevorderen van biodiversiteit én effectievere overheidsuitgaven

Een ander belangrijk doel is het doelmatig uitgeven van publieke middelen. Dit vraagt om bewuste beleidskeuzes, zodat rijksmiddelen elkaar niet tegenwerken maar ook rekening houden met het behoud van biodiversiteit en daarmee ecosysteemdiensten en de veerkracht van de economie. Als schade aan biodiversiteit door publieke uitgaven verminderd of voorkomen wordt, leidt dat ook tot minder hersteluitgaven. Zo maakt Programma Natuur bijvoorbeeld onderdeel uit van de structurele aanpak van stikstofproblematiek, die moet leiden tot natuurherstel in en rondom de stikstofgevoelige N2000-gebieden. Dit jaar zal in een interbestuurlijk proces voor het beleidskader Natuurinclusief en het uitvoeringsplan Natuurinclusief[16] gestart worden met het formuleren van SMART-doelen. Voor actiedoel 18 van het GBF betekent dit dat de departementen en decentrale overheden zich kunnen committeren aan het hervormen of afbouwen van schadelijke prikkels, waarna het bij de gecommitteerde partijen integraal onderdeel wordt van de eigen bedrijfsvoering en besluitvorming.

[16] Kamerstuk 33 576, nr.481.

Tweejaarlijkse rapportagecyclus

Nederland zal tweejaarlijks moeten rapporteren aan de Europese Commissie over milieuschadelijke subsidies, die niet gerelateerd zijn aan energie in het kader van het 8ste EU Milieuactieprogramma. Daarnaast zal regelmatig gerapporteerd moeten worden aan het VN-Biodiversiteitsverdrag. Vanuit de «Whole of Government Approach» worden in de volgende onderzoeksronde andere departementen en medeoverheden nadrukkelijk uitgenodigd om zich aan te sluiten.

Nationale rapportage voor het VN-Biodiversiteitsverdrag

Het kabinet heeft, conform de afspraak onder het VN-Biodiversiteitsverdrag, de nationale rapportage ter implementatie van het GBF[17] ingediend. Actiedoel 18 was hiervan tot nu toe uitgezonderd. Deze rapportage biedt inzicht in de voortgang van zowel Europees als Caribisch Nederland wat betreft de indicatoren van het GBF en de nationale doelstellingen uit het Nationaal Biodiversiteitsplan.[18] Een publieksvriendelijke versie van de rapportage volgt later dit jaar. Ook de door Sint-Maarten en Curaçao opgestelde rapportages over hun voortgang zijn ingediend, als autonome landen binnen het Koninkrijk.

Hoewel een stevige basis is gelegd met wetenschappelijke kennis en monitoring, vertaalt dit zich nog niet in een aantoonbaar herstel van alle soorten en habitats. De meerderheid van de habitattypen verkeren niet in een goede staat en zowel de connectiviteit als de kwaliteit van natuurgebieden zijn nog niet op niveau. De situatie op de zes Caribische eilanden vraagt om extra aandacht; door een gebrek aan data en middelen is de voortgang daar moeilijker te meten.

Vervolgstappen rapportage

Eind 2026 vindt tijdens de biodiversiteittop in Armenië (COP17) de Global Review plaats, ook wel het equivalent van de Global Stocktake onder de Overeenkomst van Parijs. Hier wordt onder andere aan de hand van de nationale rapportages bezien of verdragspartijen gezamenlijk op koers liggen om de mondiale doelstellingen van het GBF te halen. In lijn met de ambities uit het coalitieakkoord «Aan de Slag» (bijlage bij Kamerstuk 36 848, nr. 31) kiest het kabinet voor een actieve en resultaatgerichte opstelling. Nederland zet in op een koers waar duurzame voedselproductie, gezond ondernemerschap en het versterken van natuur hand in hand gaan. Ter voorbereiding op COP17 zal ik uw Kamer informeren over de Nederlandse inzet.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J. van Essen

[17] De Rapportage is te vinden in de Online Reporting Tool: https://ort.cbd.int
[18] Kamerstuk 26 407, nr. 155, bijlage 1.III en 2.II