

7 Spanningsvelden in het biodiversiteitsbeleid

Tekst: I. Coninx en D.A. Kamphorst

7.1 Inleiding

In dit onderdeel zal het biodiversiteitbeleid belicht worden vanuit de bestuurskundige invalshoek. Na een korte beschrijving van de doelstellingen en de prioriteiten van het Nederlandse biodiversiteitbeleid, worden de gangbare beleidstheorieën aangehaald, alsook de probleemanalyse en aannames achter de keuzes in binnen- en buitenlandse beleidssporen. Vervolgens dragen de literatuurstudie en de interviews (Bijlage 4) bij aan het signaleren van successen en het blootleggen van een aantal spanningsvelden die het niet halen van de doelstelling zouden kunnen verklaren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen spanningsvelden op het vlak van discoursen, spanningsvelden op het vlak van de doelstelling en de sturing. Tot slot worden een aantal handelingsopties naar voor geschoven.

7.2 Beschrijving van beleid

7.2.1 Doelen en prioriteiten van het huidige beleid

Met de ondertekening van de Convention on Biological Diversity in 1992 heeft Nederland zich achter de doelen van de conventie geschaard. De drie hoofddoelstellingen van de Conventie zijn (1) het behoud van de biologische diversiteit, (2) het duurzaam gebruik van de elementen van biologische diversiteit en (3) een billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische rijkdommen. In 2002 zijn deze hoofddoelstellingen in Europees verband geconcretiseerd in de "2010-doelstelling": het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit in 2010 (COM, 2006).

Het Nederlandse (binnenlandse) natuurbeleid stelt drie doelen centraal die alle betrekking hebben op biodiversiteit of de benodigde condities daarvoor (Werkgroep IBO, 2010; LNV, 2006):

- Het scheppen van duurzame condities voor het voortbestaan van alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties in 2020.
- Zekerstelling van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur.
- In 2010 moet de achteruitgang van de huidige biodiversiteit tot stilstand zijn gebracht.

Deze eerste twee doelen worden al lange tijd in het natuurbeleid gehanteerd (LNV, 2000, LNV, 2006). Het derde doel is toegevoegd doordat Nederland als EU lidstaat de Europese biodiversiteitsstrategie (2006) heeft aangenomen.

Het huidige beleid voor biodiversiteit staat beschreven in het interdepartementale beleidsprogramma "Biodiversiteit werkt, voor natuur, voor mensen, voor altijd" (LNV, 2008a). Hierin staan de prioriteiten beschreven waar de Nederlandse overheid de komende jaren nationaal en internationaal de aandacht op wil leggen in het biodiversiteitbeleid. Naast de bovenstaande drie doelen is de inzet hiervan breder. Waar er voorheen aparte beleidsnotities voor biodiversiteit op internationaal vlak (PIN en BBI, 2002-2006) waren, is er nu een internationale component aan toegevoegd. De nadruk komt te liggen op duurzame economische groei in het biodiversiteitbeleid door onder meer (LNV, 2008a, p. 19):

- Afremmen van het verlies van biodiversiteit buiten de Europese Unie
- Koppeling van armoedebestrijding aan duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, een beter leefmilieu en duurzame economische groei (millenniumgoals 1, 7 en 8)
- Integratie van biodiversiteitsaspecten in economische sectoren

In het Beleidsprogramma Biodiversiteit kunnen twee sporen worden vastgesteld³:

1. Een spoor dat gericht is op behoud van gebieden ter bevordering van de biodiversiteit: het beleid gaat dan over gebiedsbescherming, oa Ecologische netwerken (EHS), Natura 2000 en mariene gebiedsbescherming
2. Een spoor dat gericht is op duurzaam gebruik van biodiversiteit:
 - Duurzaam gebruik van biodiversiteit door verduurzaming van consumptie en productie in handelsketens (prioriteit handelsketens). Het gaat hier vooral om de productiediensten die ecosystemen leveren, zoals voedsel, water en hout (zie o.a. PBL, 2010b).
 - Het veiligstellen van duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten en het waarderen en beprijzen hiervan (de prioriteiten Betalen voor biodiversiteit en biodiversiteit werkt), o.a. onder invloed van de Millenium Assessment.

Programmasturing

Voor de uitvoering van het Beleidsprogramma Biodiversiteit is gekozen voor interdepartementale programmasturing, met de instelling van een Interdepartementaal Programmteam (IPB): de keuze voor programmasturing komt voort uit de evaluaties van de voorganger, het BBI. In de uitvoering van het BBI was de situatie dat er wel werkprogramma's en acties werden geformuleerd, maar dat in BBI geen verantwoordelijkheden en middelen werden toegekend voor de uitvoering (Novio Consult, 2006, p. 7). Het gebrek aan gecoördineerde krachtige uitvoering in het voorgaande programma heeft geleid tot de invoering van een IPB, met als verwacht voordeel dat een trekker per thema de coördinatie met het departement stevig zou kunnen neerzetten. In het proces van totstandkoming van het Beleidsprogramma Biodiversiteit is gediscussieerd over de vraag of er een eigen programmadirectie moest komen met eigen geld. Hiervoor is niet gekozen. Het biodiversiteitbeleid blijft daarom grotendeels afhankelijk van reguliere geldstromen in de ministeries EL&I, I&M en OS.

7.2.2 Beleidstheorie en recente ontwikkelingen in beleid

Probleemanalyses achter het beleid: trends in biodiversiteit

De aanleiding voor het Beleidsprogramma Biodiversiteit is onder meer om invulling te geven aan de doelstelling van de Europese Commissie om het biodiversiteitsverlies in 2010 te hebben gestopt (LNV, 2008a). Oorzaak-gevolg ketens in het verlies van biodiversiteit maken de complexiteit van de problematiek duidelijk. De meest bepalende oorzaken en drijvende krachten voor het verlies van biodiversiteit zijn:

- De expansieve wereldbevolking die leidt tot een groei in consumptie en vervolgens ook meer concurrentie om grondstoffen (MNP, 2007b, p. ix).
- Economische ontwikkelingen en welvaartstoename, die vervolgens ook leiden tot meer consumptie en verdere uitputting van grondstoffen.
- De huidige aard van de productieprocessen en de menselijke omgang met goederen en diensten die het natuurlijke kapitaal uitputten en die leiden tot overexploitatie en vervuiling (MEA 2005) Mondiaal gaan de ecosysteemdiensten erg achteruit omdat ze niet duurzaam worden gebruikt (PBL 2010b p.13).
- Verandering en toename in landgebruik, als gevolg van de bevolkingsgroei, economische ontwikkelingen en welvaartstoename.
- Klimaatverandering.
- Mondialisering.

³ De overheid zet in op vijf prioritaire inhoudelijke beleidsthema's: Handelsketens (hout, soja, palmolie, biomassa en veen); Betalen voor biodiversiteit; Biodiversiteit werkt; Ecologische netwerken (inclusief Natura 2000 en EHS); Mariene biodiversiteit en visserij.

7.2.3 Beleidstheorie van de nationale strategie

De nationale strategie van het biodiversiteitbeleid omvat twee sporen. Enerzijds het spoor van behoud, anderzijds het spoor van duurzaam gebruik. De betekenis van deze sporen, de aard van de sturing en de gekozen aanpak van maatregelen worden in deze sectie toegelicht.

Het behoudsspoor

Achter het op behoud gerichte spoor zit als legitimatie van natuurbehoud: de intrinsieke waarde van schaarse soorten en natuurtypen, voorkomend uit ethische motieven (Opdam en Wieringa, 2010). Na de aanvankelijke focus op intrinsieke waarden in de beginperiode van het natuurbeleid (1973-1990) vindt langzaam een verschuiving plaats naar meer aandacht voor gebruikswaarden en belevingswaarden en verbreding van natuurbeleid naar plattelandsbeleid (zie o.a. Pleijte en Selnes, 2010, in prep). In het Nederlandse beleid zijn van oudsher twee sporen: gebiedenbeleid en soortenbeleid (Werkgroep IBO natuur, 2010). Het gebiedenbeleid is gericht op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur en de realisatie van Natura 2000. Het concept EHS is een concept dat van het natuurbeleid een machtig beleidsterrein maakt, met eigen claims op de ruimte (Pleijte en Selnes, 2010, in prep). Het ecologisch netwerk is gericht op behoud (beschermen bestaande natuurgebieden) en op ontwikkeling van nieuwe natuur. Dit systeem ging uit van door ecologen vastgestelde doelen, meer bepaald natuurdoeltypen en doelsoorten, en is gericht op het veilig stellen van soorten en gebieden. Het andere deel van het gebiedenbeleid is Natura 2000, dat voortkomt uit de Europese verplichtingen die Nederland is aangegaan in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De VHR staan centraal in het EU biodiversiteitbeleid. Het wordt ingegeven door de bescherming van de bestaande waardevolle gebieden voor de instandhouding van soorten en habitattypen (IBO Werkgroep, 2010). Kortom, Natura 2000 is ook gericht op de intrinsieke waarde van natuur en het behoud van deze natuur. Aanvullend aan het gebiedenbeleid werd in het binnenlandse beleid een *soortenbeleid* gevoerd. Dit betekent dat er afzonderlijk beleid wordt uitgevoerd voor die soorten die niet in het gebiedenbeleid meeliften. Twee vormen van soortenbeleid worden onderscheiden: 1. passief soortenbeleid waarbij het gaat over de juridische bescherming tegen schadelijke ingrepen en bescherming van soorten via de Rode Lijsten van bedreigde en kwetsbare soortgroepen en 2. actief soortenbeleid via de leefgebiedenbenadering (IBO werkgroep 2010).

Sturing en aard van de maatregelen bij het op behoud gerichte spoor: decentrale sturing

In het nationale beleid gaat het van oudsher om een centrale verantwoordelijkheid en 'blauwdrukplanning', zoals het uitzetten op de kaart van de EHS op rijksniveau. De EHS stoelt op de idee van centrale nationale beleidsprogrammering (zie o.a. Pleijte en Selnes, 2010, in prep). Een belangrijk kenmerk van het nationale beleid is dat de uitvoering voor een groot deel is gedecentraliseerd. Dit betreft prestatiesturing in het Investeringsbudget landelijk gebied waarbij provincies de regie hebben over de uitvoering van prestaties. De realisatie van met name de EHS vindt plaats via gebiedsgericht beleid, op basis van vrijwilligheid (aankoop, inrichting en beheer van gronden door natuurbeschermingsorganisaties en deels via agrariërs en particulieren). De gedachte dat een decentrale regie leidt tot meer efficiënte realisatie van het beleid zit ook achter het ILG. Het is ook een van de drijfveren achter de recente omvorming van Programma Beheer en het nieuwe systeem van kwaliteitsborging van de EHS. (zie: LNV, 2008b; TK, 2009). Doel was om het programma beheer om te vormen naar een eenvoudiger transparanter stelsel voor natuurbeheer, dat tevens ruimte biedt aan flexibiliteit en maatwerk op gebiedsniveau en minder administratieve druk kent (TK, 2009, p.1; IPO, 2007).

Twee typen van maatregelen worden ingezet voor de realisatie van de EHS. Ten eerste financiële instrumenten voor de aankoop van gebieden of voor de realisatie van natuurdoelen door particulier of agrarisch natuur (subsidies). Ten tweede, planologische bescherming tegen schadelijke ingrepen. Natura 2000 kent een juridische bescherming via wetgeving.

Het duurzaam gebruik - spoor

In de periode vanaf 1990 komt er een verbreding tot stand in het biodiversiteitbeleid. In de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur staat dat natuur behalve een intrinsieke waarde ook een belevings- en

gebruiksfunctie heeft voor de mens. Het gaat dan bijvoorbeeld om recreatief medegebruik, maar ook om de noodzaak dat productieprocessen moeten ingericht zijn op behoud en versterking van biodiversiteit. Biodiversiteit moet een plaats krijgen in afwegingen van andere (economische) sectoren. De verschuiving van intrinsieke waarde naar duurzaam gebruik/ ecosysteemdiensten komt echt tot wasdom in de prioriteit Biodiversiteit Werkt in het Beleidsprogramma Biodiversiteit: het actiever benutten van ecosysteemdiensten, onder meer in de landbouw (PBL, 2010b).

Sturing en aard van de maatregelen op gebruik gerichte spoor

De sturing ten aanzien van het gebruik van natuur en biodiversiteit vindt o.a. plaats via de ruimtelijke ordening. Via vergunningverlening vindt een beoordeling plaats of een ingreep in of gebruik van natuur (zoals infrastructuur, bouwwerken of landbouwwerken) samen kan gaan met de natuurfunctie. Hier wordt naast het op behoud gerichte spoor (restrictief) ook een meer ontwikkelingsgerichte benadering zichtbaar, vooral in het landschapsbeleid met het ja, mits regime en landschap ontwikkelen met kwaliteit. En ook in de saldobenadering in het EHS beleid, waarmee ontwikkelingen kunnen worden toegestaan die leiden tot kwaliteitsverbetering (LNV, VROM en IPO, 2007). Via het milieubeleid - transitiebeleid in het NMP4 - wordt het bedrijfsleven al langer (op vrijwillige basis) gestimuleerd tot duurzaam ondernemen. De overheid zet financiële prikkels in (subsidies) voor verduurzaming in de landbouw. Bijvoorbeeld door het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, betalen voor groene diensten betalen (EU) en pilots duurzame productie, die gericht zijn op o.a. duurzaam gebruik van agrobiodiversiteit en benutten biodiversiteit voor plaagbestrijding. Subsidies voor natuurbeheer zijn ook een voorbeeld, maar het kan ook breder zijn (subsidies voor duurzame stallen, investeringen in luchtwassers voor vermindering ammoniak uitstoot etc.)

Recente ontwikkelingen/discussies in het binnenlandse spoor:

- Omvorming van het Programma Beheer: van centrale naar provinciale aansturing van beheerssubsidies met als doel een eenvoudiger en transparanter systeem, o.a. sturen op condities in plaats van sturen op resultaat.
- Een verschuiving die recentelijk heeft plaatsgevonden in de beschrijving van de gewenste natuurkwaliteit is meer ruimte inbouwen voor dynamiek en gevarieerde soortensamenstellingen (IBO werkgroep 2010, p. 14). Deze systematiek vervangt de natuurdoeltypen die uitgangspunt waren voor het EHS beleid en Programma Beheer.
- In het kader van de brede heroverweging van het kabinet wordt het hele kabinetsbeleid tegen het licht gehouden en dus ook het biodiversiteitsbeleid (TK, 2010). Hierbij is onderzoek ingezet (werkgroep IBO natuur). De conclusies van dit onderzoek worden in de heroverweging meegenomen, o.a.: meer rekening houden met dynamiek in plaats van soorten en aandacht voor klimaatadaptatie bij de verdere ontwikkeling van de EHS.
- Het ILG is nu halverwege. Momenteel wordt een Mid Term Review ILG 2010 uitgevoerd. Dit gaat over de huidige stand van zaken en in navolging hiervan wordt een herijking van het ILG verwacht.

7.2.4 Beleidstheorie van de internationale strategie

Het programma Biodiversiteit Werkt is deels een opvolger van het Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal (BBI) (2002-2006) en het Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN) (tot 2002). Het internationale spoor in het Beleidsprogramma Biodiversiteit is een natuurlijk vervolg op de vorige internationale Beleidsprogramma's voor biodiversiteit. Zo had het BBI (2002-2006) ook als doelen: versterken van beschermde gebieden/ecologische netwerken, verduurzamen van gebruik van biodiversiteit en verminderen van de negatieve effecten van Nederlandse handelen in het buitenland (LNV *et al.*, 2002). Enkele nieuwe thema's worden genoemd, zoals betalen voor biodiversiteit en veen als een van de handelsketens. De drijvende krachten in internationaal beleid, zijn o.a. de Millennium Assessment en de Europese strategie. Hierin is ook geprobeerd de druk van productie en consumptie op biodiversiteit te verminderen (sustainable consumption and production action plan en FLEGT (tegengaan illegaal hout).

Het duurzaam gebruik spoor

Er zijn drie aspecten op duurzaam gebruik gericht, waarbij de volgende aannames achter de keuzes te zien zijn (Kamphorst, 2009):

- Aan de insteek op duurzame handelsketens ligt de veronderstelling ten grondslag dat een andere manier van produceren en consumeren nodig is voor het behoud van biodiversiteit. Het beleidsdoel is dat op de lange termijn alle producten uit natuurlijke hulpbronnen die we in Nederland gebruiken duurzaam zijn gemaakt. In de komende vier jaar is het doel het dichterbij brengen van duurzaamheid op de ketens hout, soja, palmolie, biomassa en veen.
- De prioriteiten Betalen voor biodiversiteit en Biodiversiteit werkt steunen op het beleidsprincipe van ecosysteemdiensten. Dit komt voort uit de analyse dat collectief gebruik wordt gemaakt van biodiversiteit, dat, omdat het geen prijs heeft, raakt uitgeput (Tragedy of the Commons). Het doel is biodiversiteit een plaats te geven in economische en monetaire afwegingen, door biodiversiteit een waarde toe te kennen en mechanismen te verkennen om hiervoor te laten betalen. Compensatie is hiervan het sluitstuk. Hier is een geloof in marktwerking zichtbaar. De veronderstelling is dat betalingsmechanismen kunnen bijdragen aan de productiekant (bijv. landen betalen voor duurzaam bosbeheer) en de consumptiekant (bijv. consumenten meer laten betalen voor onduurzaam gedrag).
- Duurzaam gebruik mariene hulpbronnen heeft 2 doelen, zowel behoud als duurzaam gebruik van mariene hulpbronnen. Bij dat laatste staat de verduurzaming van de visserijketen voorop. Dit thema kent nadrukkelijk een Europese component, vanwege het Gemeenschappelijk Visserijbeleid.

Op behoud gerichte spoor: gebiedsbescherming

- Het thema ecologische netwerken is al lang een thema waar Nederland internationaal een belangrijke rol in speelt. De aanname is dat connectiviteit tussen natuurgebieden de effectiviteit hiervan voor biodiversiteit vergoot. Het doel is een duurzaam beschermd ecologisch netwerk, dat wereldwijd minimaal 10% van elke ecologische regio beslaat. Het concept verplaatst zich nu buiten Europa; hierdoor wordt inbedding in sociaal economische ontwikkeling een belangrijker rol aspect (link met armoedebestrijding). Connectiviteit wordt een belangrijk thema de komende jaren.
- Het dossier Mariene biodiversiteit en visserij is deels gericht op het behoud van mariene hulpbronnen d.m.v. gebiedsbescherming en de netwerk gedachte.

Recente ontwikkelingen in het internationale spoor

De Europese Commissie komt in 2010 met een nieuwe strategie voor behoud van biodiversiteit (COM, 2010; COM, 2008; IP, 2009). Na evaluatie zijn een aantal oplossingen aangedragen voor de gaten die nog over zijn in de implementatie van de Europese beleidsstrategie (COM 2010; COM 2008): *Terugblik op de realisatie:*

- Voor implementatie van de EC strategie (2006) waren de Vogel en Habitatrictlijn het belangrijkste. Het afmaken van Natura 2000 staat nog steeds. De uitdaging is, na aanwijzing, nu vooral gericht op beheer. Ook de mariene gebieden vragen extra inspanningen.
- Het huidige beleid neemt ecosysteemdiensten onvoldoende mee. Dit zal nadrukkelijker in de 2010 strategie moeten worden neergezet.
- Milieu-impact van infrastructuur en ruimtelijke planning loopt via wetgeving; meer inspanning is nodig voor ontwikkeling van groene infrastructuur buiten de beschermde gebieden, vooral in het kader van klimaatverandering.
- Integratie in ander beleid is nodig, bijvoorbeeld verder ontwikkelen van het plattelandsbeleid met het oog op ecosysteemdiensten en landbouw en bosbouw met hoge natuurwaarden (GAP)
- Beleid t.a.v. bodem en invasieve soorten⁴. COM (2008) geeft aan dat veertien lidstaten momenteel niet beschikken over strategieën m.b.t. invasieve soorten. Hiervoor wordt een nieuwe EU strategie ontwikkeld.
- Op beleidsgebied: biodiversiteit en klimaatverandering: meer erkenning is nog nodig van rol van biodiversiteit en ecosystemen bij het versterken van de weerstand tegen milieudruk, o.a. klimaatverandering.

⁴ Dit wordt elders opgepakt voor de Natuurbalans.

De nieuwe strategie van de Europese Commissie in 2010 voor behoud van biodiversiteit heeft als doel: behoud, waardering en - waar mogelijk - herstel van ecosysteemdiensten en biodiversiteit, zodat ze kunnen doorgaan met ondersteunen van economische welvaart, menselijk welzijn en tegengaan van catastrofale veranderingen door biodiversiteitsverlies). De strategie heeft o.a. de volgende accenten (COM, 2010; COM, 2008; IP, 2009):

Een insteek op zowel intrinsieke waarde als vanuit het nut van biodiversiteit en ecosysteemdiensten

- De EC gaat uit van een definitie biodiversiteit als ecosystemen met hoge soortendiversiteit
- De insteek op nut/gebruik berust op analyse dat ecosystemen met hoge biodiversiteit meer productief, stabiel en veerkrachtig zijn. Biodiversiteitsverlies werkt klimaatadaptatie tegen want biodiversiteit is de meeste effectieve klimaatregulator en opslag van CO₂ en is een stabilisator tegen natuurrampen
- De kosten (€50 biljoen) van verlies biodiversiteit en ecosysteemdegradatie (TEEB rapport) is een drijfveer om verlies van biodiversiteit tegen te gaan.
- De EC formuleert 4 niveaus van ambitie voor de lange termijn, die onderdeel worden van nadere besluitvorming.

Sturing en aard van de maatregelen: netwerksturing

Voor het internationale deel kiest de Nederlandse overheid voor netwerksturing. De complexiteit van de internationale handelsrelaties, de beperkte invloed en afhankelijkheid van Nederland in deze context liggen hier mede aan ten grondslag (Kamphorst, 2009). Nederland kan immers niet zomaar een eigen rol invullen. De uitvoering van het beleid komt tot stand in nadere besluitvorming met private en maatschappelijke partners en in internationale context. Politieke en ambtelijke beïnvloeding in internationaal verband en bilateraal, aansluiten bij Europees beleid, aansluiten bij private initiatieven (zoals certificering voor duurzame producten) en nadere besluitvorming, zijn veel voorkomende beleidsacties, evenals verkennende projecten en pilots (betalen voor biodiversiteit). Nederland zet daarnaast in met geld (projectsubsidies van OS en Matra) (bijvoorbeeld bij ecologische netwerken) en faciliteert bij capaciteitsopbouw in andere landen (Kamphorst, 2009). Maatschappelijke partners en bedrijven krijgen in de Taskforce Biodiversiteit een adviesrol en belangrijke formele rol in de uitvoering en andere beleidsbepaling.

Instrumenten die de overheid inzet in het **op gebruik gerichte spoor** (in het Beleidsprogramma Biodiversiteit) (LNV *et al.*, 2008a):

1. Duurzaam gebruik – productie en consumptie:
 - Inkoopbeleid overheid - Vanaf 2010 koopt de rijksoverheid 100% duurzaam in.
 - Bestrijding illegaal hout (in Europees verband)
 - Initiatief duurzame handel
 - ontwikkeling van keurmerken voor duurzame productie (NGOs en bedrijven) en toepassing van certificering in het bedrijfsleven: de overheid ondersteunt ronde-tafels bij de ontwikkeling van certificering (palmolie, soja) en beïnvloedt van de internationale discussie om certificering te verankeren (palmolie, soja, biomassa).
 - Beïnvloeding in internationale fora om biodiversiteit en verduurzaming een plek te geven in besluitvorming over handel (bijv. WTO)
2. Ecosysteemdiensten en betalen voor biodiversiteit:
 - Het uitvoeren van een proefprogramma (Wereldbank, REDD) voor projecten tegen ontbossing, met als doel deze op te nemen in het marktgerichte instrumentarium in internationale klimaatafspraken na 2012. 'Redd' (Reduced emission through deforestation) is een initiatief waarbij landen betaald worden wanneer ze hun bossen laten staan (BB, 2008)
 - Proefproject in ontwikkelingsland om te testen welke regels er moeten komen voor het betalen voor reductie van emissie door verminderen van ontbossing (BB, 2008). Het ondersteunen van initiatieven die gericht zijn op de ontwikkeling van markten voor ecosysteemdiensten (het verzamelen van best practices).
 - Agrobiodiversiteit; bodem;
 - Bijdragen aan internationale afspraken over toegang tot genetische hulpbronnen en eerlijke verdeling van de opbrengsten daarvan (ABS) (CBD)

- Spoedige uitwerking van internationale afspraken over economische instrumenten om ontbossing en degradatie van venen tegen te gaan (pilot Wereldbank)
- Vergroening belastingstelsel en heractualiseren stimuleringsbeleid (groen beleggen).
- Actief bijdragen aan het verankeren van de waarde van biodiversiteit in internationaal perspectief (lopende activiteiten in WTO kader)
- Aanhaken bij de herziening van het EU Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

In de laatste jaren is er een toename te zien van multi actor governance systemen die ten doel hebben duurzame productketens te realiseren, bijvoorbeeld in de ketens van specifieke producten zoals hout, koffie, katoen (Vermeulen *et al.*, 2010, draft) en meer recentelijk in de ketens van palmolie, biomassa en soja. In deze vormen van 'self governance' spelen marktpartijen en maatschappelijke organisaties een grote rol met als doel de performance van bedrijven te verbeteren in alle schakels van de productketens. De aanleiding, stelt Hospes *et al.* (2009), zijn vaak 'institutional voids'/ 'regulation gaps' die nationale overheden laten liggen (zie ook: Vermeulen *et al.*, 2010). Als gevolg van o.a. globalisering krijgen nationale overheden meer concurrentie van niet statelijke actoren (ibid). Hierachter ligt een beperkt vermogen van nationale overheden om in het internationale handelsverkeer productie (en consumptie) te reguleren. Dit betreft een route via supra nationale instituten als WTO, UN and OECD. Importbeperkende maatregelen, een voorbeeld van een meer regulerende rol van een nationale overheid, worden vooral door ontwikkelingslanden vaak gezien als marktbescherming en zijn WTO kader moeilijk te realiseren. Een voorbeeld van een privaat - privaat sturingsarrangement waarin meerdere niet statelijke actoren dominant zijn is de ontwikkeling van criteria voor certificering van producten die op duurzame wijze zijn geproduceerd zijn. Overigens is hierin ook voor de overheid wel een rol weggelegd, die varieert tussen de initiatiefase en de implementatiefase van dergelijke systemen. Bedrijven, overheden en civil society spelen ieder een eigen rol in de initiatie, ontwikkeling en implementatie van deze vormen van governance (Vermeulen *et al.*, 2010, p. 6).

Private governance en de rol van de overheid bij het ondersteunen van private sturingsarrangementen voor tropisch hout:

De Forest Stewardship Council (FSC) werd opgericht in 1993 als initiatief van het bedrijfsleven, de milieusector en mensenrechtenorganisaties. De aanleiding voor de oprichting van de Forest Stewardship Council was het thema van ontbossing dat in de jaren 80 veel aandacht kreeg. Naast diverse overheidsacties en intergouvernementele initiatieven ontstonden dialogen tussen NGOs en industrie. Het Programme for the Endorsement of Forest Certification PEFC is – mede als reactie op FSC - opgesteld door Europese managers en boscijgenaren, inclusief staatscijgenaren van bos⁵. FSC is redelijke succesvol gebleken (Arts, 2009). Bij een beoordeling van de mate van bestuurlijk vermogen van FSC stelt Arts (2009) dat onderstaande facetten tot een substantieel bestuurlijk vermogen leiden:

- FSC kent strenge eisen op gebied van ecologie en sociale duurzaamheid. Dus: er is echt effect te verwachten.
- Er is een grote uitbreiding van het label (verdubbeling tussen 2004-2008)
- De controle en naleving zijn goed georganiseerd
- De legitimiteit is hoog (door industrie en NGOs gedragen)
- Er is een grote bekendheid en vertrouwen bij grote publiek
- Participatieve besluitvorming (FSC is democratische georganiseerd)

Er zijn echter ook een aantal nadelen. Er is nog een beperkt marktaandeel van 1% in de meest betrokken landen (dit betekent dat de implementatiefase op allerlei barrières kan stuiten - zie *houtstudie via M.M.P. van Oorschot*). De striktheid van de standaard sluit ook partijen uit. Een geuite kritiek is dat FSC op NGO normen gebaseerd zou zijn, niet op kennis van bosbouw. FSC is erg principieel (Arts, 2009). Hierdoor heeft een groot deel van de industrie de FSC norm (en vooral de strikte regels vanuit sociaal en ecologisch oogpunt) ter discussie gesteld. Mede onder invloed hiervan zijn enkele andere bosbeheer standaards opgesteld, zoals PEFC, met (o.a.) Europese boscijgenaren als drijvende kracht (Arts, 2009). Er dus competitie ontstaan tussen labels.

⁵ PEFC is een koepel certificaat. Landelijke certificaten kunnen onder dit systeem vallen t.b.v. een uniforme toepassing.

T.a.v. de rol van de overheid bij het support van vrijwillige systemen voor tropisch hout onderscheiden Vermeulen *et al.* (2010, p. 15) vier beleidsstrategieën:

1. Centrale regulering met dwingende regulering en prikkels (bijv. EU regulering over voedselproductie of lage (VAT) tarieven voor eco producten)
2. Interactief reguleren met internalisering (bijv. vrijwillige overeenkomsten met retail)
3. Het sturen van zelf-regulering (bijv. reguleren van ondergrens/ kaders voor certificaten of economische incentives, subsidies)
4. De overheid als consument op de markt (duurzaam inkopen)

In de analyse worden twee fasen onderscheiden in de totstandkoming van globale duurzame productketen): ontwikkeling (initiatief en ontwikkeling) en implementatie (implementatie door vraag en aanbod marktpartijen en impacts). De rol van de overheid blijkt vooral in de initiatiefase klein te zijn. Vermeulen *et al.* (2010) stellen: in de ontwikkelingsfase kan de overheid instrumenten en activiteiten richten op het ondersteunen van het opstarten en het opstellen van regels. Een voorbeeld van directe regulering in deze fase is het intergouvernementele proces om criteria te ontwikkelen. De overheden doen mee bij het goedkeuren van de guidelines. In de beginfase van FSC heeft de overheid door algemene communicatie ontbossing op de agenda gezet met het regeringsstandpunt tropisch regenwoud (in 1992). De overheid was daarnaast openlijk supporter van FSC. Ook in de derde strategie (het faciliteren van zelf regulering) had de overheid een rol met financiële ondersteuning van onderzoek. De overheid had geen inmenging met het opstellen van de criteria (FSC), wel via het faciliteren en financieren van werkgroepen in de beginfase van FSC (Vermeulen *et al.*, 2010).

Dat de overheid in de initiatiefase een kleine rol speelt geldt niet alleen voor houtketens, maar ook voor de Ronde tafels palmolie en Soja (zie kader).

Voorbeelden van privaat-private arrangementen in global governance: Ronde Tafels voor palmolie en soja

In de Round Table on Sustainable Palmoil RSPO (registratie 2004) zijn uitgangspunten en criteria ontwikkeld en is het certificeringstraject in volle uitvoering. De criteria in het kader van de Round Table on Responsible Soy RTRS (soja) in 2006 geregistreerd zullen nog in de general assemblee vastgesteld worden. De Ronde tafels zijn initiatieven van NGO's en het bedrijfsleven (bijv. Unilever en Rabobank), het Wereld Natuurfonds en andere maatschappelijke organisaties. Het bedrijfsleven verandert langzaam aan naar mede ontwerper van duurzaamheidscriteria (Hospes *et al.*, 2009). Drijfveren van bedrijven waren vrees van omzetverlies en verlies marktaandeel en ideologie.

Nationale overheden waren terughoudend bij het opstellen van de criteria. Ze wilden daar geen sturende rol in spelen. Overigens ondersteunt de Nederlandse overheid deze Ronde Tafels wel. Samenwerking met overheden kan van belang zijn, maar ook spanningsvelden met zich mee brengen. De volgende mogelijke rollen van de nationale overheden worden genoemd (van zowel productie- als consumptielanden):

- Ondersteuning van projecten ondersteunen die gericht zijn op implementatie van RSPO principes en criteria.
- Om opschaling te krijgen van een nichemarkt naar mainstream kan de overheid helpen om "meer producten over de streep te trekken, door de criteria als voorbeeld, input of standaard te gebruiken bij het ontwikkelen van eigen beleid voor duurzaamheid" (Hospes *et al.*, 2009). Dit geldt voor importerende en exporterende landen.
- De overheid kan druk uitoefenen op bedrijven omdat de rol van de consument hierin moeilijk is, zeker bij wat meer onzichtbare producten zoals palmolie en soja.
- Bij productielanden kan een overheid ook een rol spelen door landgebruik te reguleren (beschermde gebieden versus landbouwgebieden).

Een spanningsveld is dat de overheid geen neutrale speler is en dat de criteria weer onderdeel worden van een onderhandelingsproces: zijn alle criteria even belangrijk? Moeten ze vrijwillig blijven of niet? (Hospes *et al.*, 2009).

Een uitgebreidere rol voor de overheid ligt bij het ondersteunen van de certificaten voor duurzaam hout in de implementatiefase (Vermeulen *et al.*, 2010). Hierbij was het overheidsbeleid zowel gericht op de vraagkant als de aanbodkant. Aan de vraagkant worden enkele vormen van meer regulerende sturing bediscussieerd, zoals bij wet verplichten dat handelaren moeten kunnen aantonen dat er geen sprake is van illegaal hout. Er lijkt meer bereidheid voor dit soort meer regulerende vormen voor het tegengaan van illegaal hout dan voor duurzaam hout. De meeste activiteiten van de overheid betreffen financiële

ondersteuning en het promoten van de systemen. Recent heeft de overheid een meer actieve rol als facilitator met het Initiatief Duurzame handel, door het initiëren en faciliteren van samenwerking tussen de belangrijkste stakeholders van bepaalde productketens, met als doel gecertificeerde producten op te schalen tot mainstream. Ook kan de overheid zelf invloed op de markt uitoefenen via eigen inkoopbeleid of als opdrachtgever in projecten waarin hout wordt ingezet, zoals in de Grond, Weg en Waterbouw (Vermeulen *et al.*, 2010).

Dus, hoewel ondersteuning aan de zijlijn de meest voorkomende overheidsrol is ten aanzien van deze door marktpartijen (en NGOs) gedomineerde sturingsvormen, is er een mix van restrictieve elementen, interactief beleid, faciliterende overheid en invloed van de overheid als marktpartij.

Conclusies t.a.v. de beleidstheorieën

- De focus op intrinsieke waarde verschuift meer naar gebruik. Er ontstaat een sterke gerichtheid op verduurzaming van gebruik van biodiversiteit en ecosystemen door biodiversiteit een waarde te geven in monetaire en economische afwegingen. Achterliggende gedachte is het belang van biodiversiteit en ecosystemen voor de mens.
- Er bestaat een restrictief op behoud gericht spoor (in het binnenland met een belangrijke rol voor de overheid in de realisatie, Natura 2000, EHS, wetgeving); naast een ontwikkelingsgerichte spoor (ontwikkelen van kwaliteiten naast het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen; biodiversiteit een plek geven in afwegingen).
- De sturingsstijlen is een mix: netwerksturing, decentrale sturing, restrictieve (wetgeving en verboden) en ontwikkelingsgerichte sturing.
- Het 'smalle' spoor (rode lijsten, soortenbeleid) bestaat naast een brede insteek waarin soorten, of biodiversiteit, meer lijken te moeten meeliften. Voorbeelden hiervan zijn certificering voor duurzame producten, het aanhaken van biodiversiteit bij armoedebestrijding, het niet kiezen voor een eigen directie voor biodiversiteitsbeleid.
- Het betrekken van burgers en bedrijven / de gedachte van private zelfsturing (Arts, 2009) is zichtbaar in het streven naar gedragsverandering binnen mondiale handelsrelaties (duurzame keuzes faciliteren bij bedrijven en burgers). De overheid zoekt naar nieuwe coalities (i.p.v. restrictieve sturing), zoals de Taskforce Biodiversiteit. Ook in de uitvoering van het binnenlandse beleid leunt de overheid op decentrale overheden en vrijwilligheid van burgers (bijv. in het grondbeleid, maar ook steeds meer in op gebiedscommissies waarin maatschappelijke partners meebeslissen over realisatie van tussen rijk en provincie gesloten doelen).

7.3 Successen en spanningsvelden

Deze paragraaf steunt op de informatie uit 10 interviews met betrokkenen van kennisinstututen, overheidspartijen (rijk en provincie) en van maatschappelijke actoren uit de verschillende belangensectoren (landbouw, natuur, bedrijven). De respondenten zijn het erover eens dat de doelstelling, nl. het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit niet wordt gehaald. Er werd hen gevraagd te zoeken naar verklaringen. Uit de gesprekken zijn een aantal successen naar voor gekomen, die worden beschreven in subparagraaf 7.3.1. Daarnaast zijn een aantal spanningsvelden geanalyseerd (subparagraaf 7.3.2).

7.3.1 Successen

Hoewel de doelstelling nog niet is behaald, kunnen in het biodiversiteitsbeleid een aantal successen worden aangeduid. Arts, (2006) onderscheidt output, outcome en impact als verschillende maten van succes. Ontwikkelde regelgeving, plannen, instrumenten, organisatieontwikkeling e.d. (output) zijn nodig om gedragsverandering (outcome) te bewerkstelligen. Dit laatste is een vereiste voor veranderingen in de natuur (beleidsimpact) (Arts, 2006). We bespreken de successen van respondenten en literatuur in deze termen.

Verschillende respondenten geven aan dat biodiversiteit, lange tijd een term die weinig beelden oproep, momenteel een bredere bekendheid geniet. Meer (en nieuwe) actoren zijn bewust geworden van het belang van biodiversiteit en er wordt ruimte voorzien voor deze actoren om eigen initiatieven te nemen. Zo zijn er bijvoorbeeld steeds meer boeren die de natuur gebruiken om de eigen productie te verduurzamen (agrobiodiversiteit) en ziet men in verschillende steden en gemeenten projecten ontstaan rond biodiversiteit (outcome, gedragsverandering). Ook verschillende bedrijven verduurzamen de productieketen om op een duurzame manier met biodiversiteit om te gaan. Hier zijn voorbeelden te noemen dat het bedrijfsleven een voortrekkersrol speelt bij certificering van duurzame houtproducten, of betrokkenheid van bedrijven bij initiatieven voor verduurzaming van soja en palmolie productie (outcome, gedragsverandering). Nieuwe coalities worden gevormd en door samen te denken en samen te werken vinden innovatieve ideeën hun weg naar de praktijk, zoals in de biodiversiteitactieplannen (output). Initiatieven van agrariërs en bedrijven die worden genomen om hun handelen te verduurzamen zitten in outcome.

Een andere vooruitgang die de respondenten benoemen is dat de EHS als concept in de praktijk wordt gezet. De gebieden zijn uitgetekend en een beleid is ontwikkeld om deze gebieden te verwerven en in te richten. De implementatiefase is gaande.

Daarnaast wordt het feit dat biodiversiteit een interdepartementaal thema is geworden een succes bevonden, zoals beschreven in het Beleidsprogramma Biodiversiteit Werkt. Het thema staat op de agenda van onder meer het ministerie van EL&I, I&M en OS.

Ook menen de respondenten dat het besef groeit dat voor problemen niet steeds een technische oplossing gezocht dient te worden, maar dat de natuur zelf ook soelaas biedt.

Een ander succes is de opzet van een Europees kennisnetwerk over functionele agrobiodiversiteit door Nederland en de introductie en ontwikkeling van nieuwe concepten zoals het Green Development Mechanism die een andere manier van omgaan met biodiversiteit stimuleren. De vorming van een interdepartementaal programmateam en het kennisnetwerk agrobiodiversiteit als succes benoemen is output als succes.

De respondenten signaleren dus minder impact dan output en outcome. Vanuit de literatuur zijn evaluaties vaak wel meer gericht op impact. Bijvoorbeeld: de oppervlakte aan natuurgebieden neemt toe en milieu- en ruimtecondities verbeteren (werkgroep IBO, 2010). Voor Nederland als geheel stabiliseert de natuurwaarde voor natuurgebieden en de natuurkwaliteit verbetert lokaal. Dit is te zien aan het terugkomen van zeldzame soorten in natuurontwikkelingsprojecten (PBL, 2009). De Europese Commissie (COM, 2008) signaleert als successen op het gebied van biodiversiteit op wereldschaal (o.a.) een verbetering van de doeltreffendheid van international governance. (output). Het vastleggen van het feit dat productie en gebruik van biobrandstoffen duurzaam moeten zijn vanuit het oogpunt van biodiversiteit (output). Nog steeds is ten aanzien hiervan belangrijke versterking mondiale actie nodig. De EU signaleert verder een vermindering van de impact van internationale handel op mondiale biodiversiteit en ecosysteemdiensten (CITES)⁶.

Wat is te verwachten van het beleidsprogramma Biodiversiteit de komende jaren?

Van de uitvoering van het Beleidsprogramma Biodiversiteit is met name veel resultaat te verwachten in de zin van output, en outcome. Veel van de voorgestelde beleidsacties zitten in een vroege fase, zoals pilot projecten en vorming van instituties. Impact is op deze onderdelen vooralsnog minder te verwachten (Kamphorst, 2009). Bijvoorbeeld:

- De inzet op het ontwikkelen van keurmerken en certificering (palmolie, biomassa en soja) zijn gericht op het vormgeven van een vrijwillig instrument (output) dat, bij gebruik, kan leiden tot gedragsverandering (outcome).

⁶ Omdat de hele natuurbalans op zich een impact evaluatie betreft zijn wij verder niet uitgebreid op zoek gegaan naar literatuur hierover.

- Van het toepassen/implementatie van de certificaten FSC en PEFC in de houtketen door bedrijven is al meer outcome en impact te verwachten. Dat geldt ook voor de uitvoering van inkoopbeleid van duurzame producten door de overheid. De houtketen is een meer verankerd beleidsterrein.
- De beleidsacties van het thema Betalen voor biodiversiteit zijn allemaal outputsturing en veel verkennende en pilot projecten. Hiervan is vooral output te verwachten. Bijvoorbeeld een pilot kan worden opgeschaald tot beleid, of er ontstaat een groen belastingstelsel of een vernieuwing in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU. Dit gaat om de vorming van instituties.
- Ecologische netwerken kent twee typen acties: beïnvloeding van andere overheden (output) en faciliteren met projecten en subsidies. Dat laatste kunnen projecten zijn die output, outcome of impact tot resultaat hebben. De laatste zijn in de minderheid. Impact in termen van biodiversiteit en duurzaam beschermde gebieden is een langdurig proces.
- De resultaten van de prioriteit Mariene ketens en visserijbeleid zijn voor een belangrijk deel institutionele omvorming, van het Europese visserijbeleid, van regionale visserij organisaties, van instituties die tegen IUU visserij kunnen worden ingezet (ouput). Outcome en impact liggen verder in het verschiet.

De biodiversiteitswinst die valt te verwachten is niet op alle beleidsthema's even sterk. Inhoudelijk gezien is de inzet in het Beleidsprogramma Biodiversiteit op biodiversiteit soms indirect. Duurzame ketens leveren niet noodzakelijkerwijs winst voor biodiversiteit op. Verduurzaming van de productie (van bijvoorbeeld palmolie) is niet altijd hetzelfde als het tegengaan van negatieve effecten van de plantages zelf /ontbossing (Hospes *et al.*, 2009). Het tegengaan van illegale productie (visserij en hout), duurzaam inkopen (hout) en certificering om de consument te beïnvloeden duurzaam geproduceerde producten te kopen (palmolie, soja en biomassa) zijn niet rechtstreeks op biodiversiteit gericht. Nederland wil de discussie over de indirecte effecten van landgebruik - het verdwijnen van biodiversiteit door productie van palmolie, soja, biomassa en hout - inbrengen in de internationale discussie. Bij via de projecten voor armoedebestrijding (OS) moet biodiversiteit ook aanhaken. Ook wanneer een beleidsterrein nog 'jong' (zoals biomassa en de veenketen) is en er nog veel onderzoek wordt verricht of pilot projecten worden opgezet dan is winst in termen van biodiversiteit nog niet direct te verwachten. Ook zijn veel projecten gericht op capaciteitsopbouw (bijvoorbeeld voor Ecologische netwerken in Europa) Of dit uiteindelijk vertaald wordt in echte winst ligt in de toekomst.

7.3.2 Spanningsvelden

Enkele spanningsvelden zijn gesignaleerd.

Spanningsvelden in discours: 'variatie in soorten' versus 'de natuur om ons heen'

Eenvoudig beschouwd worden twee invullingen van biodiversiteit gesignaleerd in het biodiversiteitdebat. Enerzijds is er de omschrijving van biodiversiteit als de genetische variatie van soorten (genetische biodiversiteit). Het is een meeteenheid om de kwaliteit van een ecosysteem in te schatten. Deze definitie van biodiversiteit vindt de oorsprong in de ecologische wetenschapswereld. De andere invulling van biodiversiteit is biodiversiteit als de natuur om ons heen, het leven dat er is (functionele biodiversiteit). Deze invulling beschouwt biodiversiteit als een begrip dat meer omvat dan louter de genetische variatie van soorten.

Er kan dus opgemerkt worden dat natuur wordt gewaardeerd vanuit twee verschillende perspectieven: de intrinsieke waarde en de utilitaire waarde. Bij de intrinsieke waarde krijgt het bestaan van natuur en soorten een eigen bestaansrecht. Bij de utilitaire waarde staat het nut voor de mens centraal. Dit kan goed samengaan, maar ook op gespannen voet met elkaar staan. Zo is een hoge intrinsieke waarde vaak een voorwaarde voor een hoge productiviteit van een ecoysteem. Aan de andere kant is een veel gebruikt ecosysteem niet altijd meer een systeem waar veel soorten voorkomen (Opdam en Wieringa, 2010)

De verschillende invulling van biodiversiteit heeft gevolgen voor de meest gewenste aanpak om biodiversiteitsverlies tegen te gaan. De invulling van biodiversiteit als de genetische variatie in soorten wordt ingegeven door de noodzaak om de gebieden waar biodiversiteit in voorkomt te behouden vanwege de

intrinsieke waarde van de natuur, maar ook vanwege het nut voor de mens (zie o.a. COM, 2010). Hiervoor heeft bijvoorbeeld de Europese Commissie met de Vogelrichtlijn gekozen voor de aanpak: leefgebieden moeten worden beschermd om de soorten te kunnen behouden. Achter de EHS en Natura 2000 zit dezelfde gedachte.

Wanneer biodiversiteit omschreven wordt als natuur om ons heen, dan wordt er gekozen voor een aanpak van zowel behoud als duurzaam gebruik. Het behoud van bepaalde aangeduide gebieden is noodzakelijk om biodiversiteitsverlies tegen te gaan, maar buiten deze gebieden zou er (duurzaam) gebruik gemaakt moeten worden van ecosysteemdiensten.

Het spanningsveld bevindt zich in het feit dat er enerzijds actoren zijn in biodiversiteitsbeleid die denken en handelen in het behoudsdiscours en anderzijds actoren die het duurzaam gebruik discours hanteren. Voor een aantal actoren die het behoudsdiscours volgen is gebruik van biodiversiteit geen optie om het biodiversiteitsverlies tegen te gaan. Terwijl actoren in het duurzaam gebruikdiscours van mening zijn dat duurzaam gebruik naast behoud essentieel is om op termijn biodiversiteitsverlies te stoppen. Dit spanningsveld kan dus zichtbaar worden wanneer duurzaam gebruik maatregelen worden geselecteerd voor behoud afgebakende gebieden.

Deze tweevoudige invulling van biodiversiteit zal mogelijk ook verwarring brengen in de discussie over betalen voor biodiversiteit. In het kader van biodiversiteit als genetische variatie in soorten is het moeilijk aan te duiden waar precies voor zou moeten worden betaald. Biodiversiteit is tenslotte een meeteenheid. Betalen voor biodiversiteit zou in deze definitie beschouwd kunnen worden volgens het principe van de vervuiler betaalt: wie gebruik maakt van de gebieden die bedoeld worden om biodiversiteit te borgen, zou een som moeten betalen die vervolgens zou moeten worden aangewend om de biodiversiteit in het gebied verder te verhogen. In de omschrijving van biodiversiteit als de natuur om ons heen zou betalen voor biodiversiteit een instrument zijn om actoren te laten betalen voor het gebruik van ecosysteem diensten (sticks) of een instrument om actoren te stimuleren om ecosysteemdiensten op een duurzame manier te gebruiken (carrots). Je ziet twee varianten: betalen voor slecht gedrag, zoals compensatie voor CO₂ uitstoot vliegen of vliegtax, en belonen voor goed gedrag, bijvoorbeeld het belonen van ontwikkelingslanden wanneer ze hun bossen laten staan. Een tegenstrijdigheid is dat vaak 'goede' producten nu nog duurder zijn, in feite betalen mensen extra voor goed gedrag.

7.3.3 Spanningsvelden in de formulering van de doelstelling

A) Statisch soorten beleid versus het dynamische ecosysteem

De EHS volgt een leefgebiedenbenadering en daarbinnen een soortenbenadering. Centraal staat hier de ophijsting van soorten. Dit staat op gespannen voet met de dynamiek van ecosystemen. De valkuil van het statische soortenbeleid is dat men vastlegt welke soorten men verwacht dat zouden moeten voorkomen in een bepaald gebied. Echter, door de dynamiek van het ecosysteem blijkt dat de werkelijkheid andere dingen brengt. Er wordt gesteld dat de gewenste situatie te weinig rekening houdt met de dynamiek, waardoor verwachtingen moeilijk kunnen worden ingevuld.

Dynamiek is dat aantallen soorten veranderen in de tijd en dat de verspreiding van een soort in de ruimte varieert, o.a. door afwisseling van slechte en goede jaren, de weersomstandigheden, de reacties daarop van soorten en afhankelijkheden tussen soorten (Opdam en Wieringa, 2010, p. 11). Ook ruimtelijk kunnen delen van een leefgebied wisselend van kwaliteit zijn. Opdam en Wieringa (2010) geven verder aan dat de ruimtelijke verdeling van een leefgebied van invloed is op het verdwijnen en verschijnen van soorten op een locatie. Vooral bij versnipperde gebieden die samen een netwerk vormen kan een soort "lokaal verdwijnen en elders weer verschijnen" (ibid p. 12). Tenslotte stellen zij dat "verschuiven van klimaatzones door temperatuurverhoging op termijn van decaden grootschalige verschuivingen van soorten met zich meebrengt" (ibid p. 12).

De vraag die momenteel rijst is: richten we ons wel op de juiste soorten? Uit de interviews wordt gesteld dat er te zeer nadruk wordt gelegd op soorten die op de rand van uitsterven staan, namelijk rode lijst soorten. Er moeten dus grote investeringen gemaakt worden indien men deze soorten wil behouden. De kans op succes is klein. Deze grote aandacht op gebieden waar zeldzame soorten voorkomen, zou ertoe leiden dat er (te) weinig aandacht besteed wordt aan waardevolle gebieden waar deze soorten niet voorkomen. Een optie, die momenteel al in overweging genomen wordt, is om voornamelijk een focus te leggen op soorten waarvoor in het voorbestaan van deze soort Nederland van belang is. Ook wordt er aangegeven dat er niet naar het volledige plaatje gekeken wordt bij de inschatting van biodiversiteit. Zo zou bodembiodiversiteit maar matig tot niet aan bod komen. Een ander geluid dat in verband hiermee te horen is, is de roep om een natuurbeleid dat meer uitgaat van dynamiek van ecosystemen. Opdam en Wieringa (2010) stellen dat een aan klimaatverandering en dynamiek aangepaste EHS vraagt om versterking van de robuustheid EHS en ruimtelijke samenhang: verbeteren milieukwaliteit, vergroten van deelgebieden, verdichten en verstreken van verbindingen (ibid p. 13).

De moeilijkheid van het bepalen van een dynamisch soortenbeleid ligt bij het feit dat er nog veel onzekerheden zijn over de rol van soorten in het overleven van een ecosysteem en de onduidelijkheid welke gevolgen ons omgaan met de natuur heeft op het ecosysteem en wat er zal gebeuren wanneer een ecosysteem in elkaar klapt.

Daarnaast is er ook de strikte wetgeving in het natuurbeleid die zelfs per datum vastlegt wat kan en niet kan. Het uitwerken van biodiversiteitbeleid in fijnmazige regelgeving kan zelfs tegendraads werken. Aan de ene kant worden er hele specifieke eisen opgesteld waaraan subsidies verleend worden. Niet voldoen leidt tot geen subsidies en een teloorgang van de vrijwillige bereidheid. Ten tweede het strakke kader bij beheersmaatregelen, zoals bijvoorbeeld de databepalingen van het maaiseizoen. De dynamische natuur laat zich moeilijk in een strak kader duwen. Deze aanpak wordt niet als stimulerend, maar eerder als inperkend ervaren volgens de respondenten.

B) De hoge ambitie versus het trage ecologische proces

De ambitie is biodiversiteitverlies stoppen tegen 2010. Kortom, deze doelstelling zou reeds moeten zijn behaald. Echter, biodiversiteitverlies is een antwoord van de natuur op fundamentele en structurele veranderingen, zoals demografische groei, economische ontwikkelingen en landgebruik, in de manier waarop mensen leven en omgaan met de natuur die lange tijd geleden zijn ingezet. Het na-ijleffect van deze veranderingen kan nog steeds geobserveerd worden. Het is volgens de respondenten een utopie te verwachten dat de effecten van de maatregelen die recent genomen zijn al op een dergelijke korte termijn zichtbaar zouden zijn. Deze vaststelling duidt twee dingen aan. Ten eerste geeft het aan dat het niet halen van de biodiversiteitdoelstelling niet per definitie te wijten is aan de ineffectiviteit van de gekozen maatregelen, maar aan het feit dat de natuur nog op zoek is naar een nieuw evenwicht. In de Nederlandse context ligt deze constatering ook ten grondslag aan de omslag in Programma Beheer van resultaatverplichting naar maatregelverplichting. Het natuurresultaat is niet alleen afhankelijk van het beheer maar ook van milieubeleid (gericht op het externe milieu en watercondities) (TK, 2009; IPO, 2007). Ten tweede duidt het de omvang en complexiteit van de problematiek aan. Wil men biodiversiteitverlies echt stoppen, dan zal het ruimtegebruik structureel veranderd moeten worden.

Een van de mogelijke gevolgen van deze te hoge ambitie is de negatieve energie die uitgaat van het niet halen van de ambitie en de demotivatie van actoren om nog inspanningen te leveren.

Anderzijds kan een ambitieuze doelstelling echter ook worden ingezet om mensen achter het doel te scharen, urgentie mee te geven of vanuit symboliek. Uiteindelijk heeft (mede) deze ambitieuze doelstelling wel zaken in gang gezet. En men gaat nu gewoon door met een visie voorbij 2010.

7.3.4 Spanningsvelden in de sturing

A) De urgentie van het probleem versus vrijwilligheid

Wereldwijd staan er ecosystemen op de rand van instorten, zoals bijvoorbeeld de koraalriffen. Miljoenen mensen zijn in hun bestaan direct of indirect afhankelijk van deze koraalriffen. De instorting van deze ecosystemen zal een keten van problemen met zich meebrengen van armoede, voedselonzekeerheid, gezondheid en bijgevolg ook politieke en sociale onrust. Het Nederlandse ecosysteem maakt onderdeel uit van het globale ecosysteem. Ondanks de urgentie van de problematiek, wordt er gekozen voor een sturing waar vrijwilligheid centraal staat. Vrijwillige initiatieven, verwerving van gronden voor de EHS op basis van vrijwilligheid. Deze aanpak bevordert de betrokkenheid bij en het draagvlak voor biodiversiteitbeleid (zie ook PBL, 2009; en Gerritsen *et al.*, 2009), maar volgt het langzame pad om te komen tot de biodiversiteitdoelstelling. Vooral in het kader van de realisatie van de EHS wordt de vrijwilligheid als een knelpunt neergezet (bijvoorbeeld in IBO, 2010). Opdam en Wieringa (2010) geven aan dat o.a. de versnipperde aanleg die hiervan het gevolg is leidt tot onvoldoende samenhang in de EHS. Gezien de urgentie van de problematiek rijzen er vragen of er wel voldoende handvaten en prikkels aanwezig zijn gesteld door de overheid om de realisatie van de EHS te bevorderen en of een meer dwingend beleid niet meer gewenst is.

Ook internationaal speelt het thema van vrijwilligheid een rol. De Nederlandse invloed om beleid of gedragsverandering af te dwingen bij productielanden is beperkt en ook de mogelijkheden keuzes te maken voor eigen wetgeving is beperkt. Bijvoorbeeld een roep om een importverbod van niet-duurzame producten loopt weinig kans de inzet van beleid te worden (in Nederland) omdat men dan verwacht in botsing te komen met WTO kaders. In WTO kader is er weinig (politieke en juridische) ruimte voor beperking van import en instellen van handelsbarrières (Hospes *et al.*, 2009). Binnen de EU gelden gezondheid of openbare veiligheid als argument voor handelsmaatregelen van lidstaten; voor duurzaamheid is dat niet aan de orde (TK, 2007a). De Nederlandse overheid zet dan ook in op beïnvloeding van deze gremia. Een bijkomende factor is de vrijblijvendheid en de grote onderlinge afhankelijkheid in de internationale rechtsorde. Deze is momenteel zo georganiseerd dat zonder volledige medewerking van alle staten het niet mogelijk is tot verreikende internationale akkoorden te komen.

B) De bereidheid tot veranderen versus het uitblijven van de nodige kaders/handvaten

De popularisering van de term biodiversiteit heeft bij verschillende actoren de bereidheid tot veranderen aangewakkerd. Een aantal boeren wil de productie verduurzamen door te werken met agrobiodiversiteit. Verschillende internationaal en nationaal opererende bedrijven investeren in de ontwikkeling van innovaties om de productieketens te verduurzamen. En ook burgers voelen de behoeften hun leefgewoonten aan te passen. Uit gesprekken is gebleken dat er bij deze actoren behoefte is aan een overheid die kaders stelt en handvaten biedt om deze veranderingen te bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van certificering of het verplicht opnemen van biodiversiteitimpact in duurzaamheidsrapporten van bedrijven. Op deze manier kunnen inspanningen van de bedrijven kenbaar gemaakt worden en kunnen ze zich onderscheiden van bedrijven die niet investeren in duurzame productie. Burgers tonen aan dat ze meer nood hebben aan gerichte informatie over producten, bv door middel van labels.

C) Interdepartementale samenwerking versus interdepartementale versnippering

Het IPB is gekozen omdat er om een eigenstandig departement te legitimeren onvoldoende politieke prioriteit en gevoel voor urgentie was. Zo een departement had meer kracht kunnen hebben, namelijk met eigen geld ook en de leiding hogerop en met meer gewicht in de organisatie. Nu is het eigen geld beperkt en moet het IPB vooral coördineren wat er in de departementen zoal gebeurt. EZ, BUZA en OS staan anders tegenover biodiversiteit dan I&M en EL&I en de kans bestaat dat zij andere prioriteiten stellen. De vraag is dan per afweging of biodiversiteit voldoende prioriteit krijgt. Juist in dit verband is de interdepartementale coördinatie naar verwachting een pluspunt. Ook kunnen krachten worden gebundeld en kan tegenwerkend beleid worden afgestemd.

D) Hoge ambities en complex proces versus beschikbare budget

Nederland heeft de ambitie om EHS te realiseren en vanuit Europa wordt de verplichting opgelegd om aan Natura 2000 te voldoen. In het realiseren van de EHS staat vrijwilligheid centraal en wordt er gestimuleerd met hulp van subsidies en financiën. Echter, er wordt vastgesteld dat deze middelen te beperkt zijn om dit complexe proces te realiseren. Vanuit de landbouw is soms het geluid te horen dat agrariërs te weinig geboden wordt bij vrijwillige verkoop van hun gronden. In sommige provincies wordt er gediscussieerd om bij de aankoop van gronden voor de EHS over te gaan op volledige schadeloosstelling van de grondeigenaar. In andere provincies is dit echter politiek niet haalbaar.

Daarnaast is er het spanningsveld dat er enkel budgetten beschikbaar zijn voor de inrichting van gebieden wanneer deze volwaardig zijn verworven. Het probleem is dat soms lange tijd duurt alvorens een volledig gebied is verworven. Sinds de afbouw van de Effect Gerichte Maatregelen subsidie (EGM subsidie) begin 2009 is er geen budget meer beschikbaar om het kwaliteitsniveau te verhogen van gebieden die nog niet volledig verworven zijn. Dit gaat ten koste van de bestaande biodiversiteit in het gebied en de uitgestelde investeringen in natuurinrichting zullen zeer waarschijnlijk leiden tot hogere inrichtingskosten wanneer het volledige gebied wel verworven is.

E) Voor- en nadelen en spanningsvelden bij private zelfsturing

Voordelen van private zelfsturing, zoals het ontwikkelen van keurmerken voor duurzame producten in een internationale context, zijn efficiëntie marktwerking en een grote mate van gedragenheid van het bedrijfsleven en civil society, in elk geval bij de deelnemende partijen aan het opstellen van criteria. Dit kan een grote legitimatie van deze keurmerken tot gevolg hebben.

Bij de ontwikkeling van criteria in deze vorm van governance – bijvoorbeeld via Ronde Tafels - kan wel een spanningsveld ontstaan tussen NGOs en bedrijfsleven; ofwel tussen leden en niet leden van de Ronde Tafels. Als voorbeeld: Bij de Ronde tafel voor Duurzame palmolie is dit beter geslaagd dan bij de ronde tafel voor duurzame soja. Bij de RSPO zijn er twee coalities: industriële, handelaren en producten en NGOs, die willen de productie verduurzamen, en coalities van leden en niet-leden die als een watchdog optreden. Dit werkt met elkaar en er is vertrouwen (Hospes *et al.*, 2009). Men is erin geslaagd om NGOs binnen te houden die een groot aanzien genieten in Maleisië en Indonesië. Dit versterkt de legitimatie. Bij de ronde tafel voor soja was dit moeilijker. Er zijn twee 'groeperingen' ontstaan: bedrijven die de productie van soja willen verduurzamen en partijen die niet of niet meer mee willen doen. Tussen deze groepen partijen bestaat geen vertrouwen meer. Dit ontstaat al bij de eerste soja ronde tafel conferentie (onderwerp: genetische modificatie; elkaar beschuldigen van onbetrouwbare informatie etc.) Het heeft o.a. te maken het ontbreken van politieke cultuur van dialoog tussen maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven in Brazilië (Hospes *et al.*, 2009). Nu vormen die NGOs een tweede configuratie die buiten de Ronde tafel opereert en eigen initiatieven neemt.

Vermeulen *et al.* (2010) noemen een aantal zwakke kanten van private-private sturing. O.a. door competitie tussen labels onderling kan onduidelijkheid voor de consument en in de markt ontstaan. Een ander nadeel is het feit dat deze sturingsarrangementen alleen geïnitieerd worden wanneer de markt hiertoe noodzaak ziet. Er ligt geen overkoepelende probleemanalyse aan de initiatieven ten grondslag en de drijfveer is niet altijd een algemeen belang te dienen wat bij overheidsbeleid wel een drijvende kracht is (Vermeulen *et al.*, 2010). Hiervoor is toch een overheidsrol weggelegd (zie bij handelingsopties).

F) Gebrekkig bewustzijn van het belang van biodiversiteit bij bestuur en burgers versus de urgentie van het probleem

Een van de rollen van de overheid is om aanvullend op het huidige beleid een meer dwingende rol op te nemen om de EHS te voltooien. Dit betekent dat om de laatste stukken grond te verwerven niet louter berust zou worden op vrijwilligheid, maar dat voor die stukken die cruciaal zijn voor de effectiviteit richting biodiversiteitsverlies er een meer dwingend principe zoals bv onteigening wordt toegepast.

Daarnaast heeft de overheid de rol om kaders te stellen. Meermaals werd in de interviews vermeld dat er een verlangen is naar meer centrale regie vanuit de overheid. Centrale regie staat niet gelijk aan meer juridificering. Integendeel. De overheid zou enerzijds duidelijke kaders moeten stellen die ruimte laten voor meer flexibiliteit dan momenteel wordt ervaren. Anderzijds is er ook behoefte aan duidelijke kaders over welk gedrag als goed kan beoordeeld worden. Hierbij wordt onder meer gedacht een afbakening tussen behoud en duurzaam gebruik, aan een metriek stelsel om biodiversiteitimpact van bedrijven te meten en dat vervolgens verplicht op te laten nemen in het jaarlijkse duurzaamheidsverslag of werken met labels of certificering om de burgers een signaal te geven over goede en minder goede producten.

De derde rol van de overheid is er een van stimuleren. Juist handelen stimuleren door bijvoorbeeld innovaties van bedrijven aan te moedigen, belemmerende regelgeving aan te passen en lokale kennis te benutten in de ontwikkeling van maatregelen en projecten.

G) Spanningsvelden in beleidskeuzes

Er is een brede heroverweging gaande van het kabinetsbeleid. Het beleid voor biodiversiteit is hiervan ook onderdeel. Een hypothese vooraf was dat de EHS en in mindere mate Natura 2000 wel eens onderdeel zouden kunnen gaan uitmaken van stagnerend beleid. Er zijn signalen waaruit dit zou kunnen worden opgemaakt, zoals de Crisis- en Herstelwet, gericht op het verwijderen van belemmeringen voor bouwprojecten, de CDA motie tegen Natura 2000; bestuurlijke uitspraken dat de EHS door boeren beheerd moet worden en bezuinigingen op natuuronderzoek. Aan de andere kant is EHS een groot project en is de aandacht in de Tweede Kamer hiervoor groot. Achter Natura 2000 zit een Europese verplichting. De werkgroep IBO natuur pleit voor een andere EHS, niet voor het afschaffen van de EHS. De vraag is welke gevolgen dit zal meebrengen voor het biodiversiteitsniveau.

In de interviews of literatuur is niet te verifiëren welke keuzes hierin gemaakt zullen worden. Er zit veel bestuurlijke energie op het concept agrobiodiversiteit en andere vormen van gebruik van natuur en biodiversiteit, getuige ook het beleidsprogramma biodiversiteit. De verwachting is dat dit concept verder zal groeien, in meer of mindere mate naast het op behoud gerichte spoor.

7.4 Aanzetten tot handelingsopties

A) Stimuleren van het bewustzijn over het belang van biodiversiteit

Een gebrek aan besef van het belang van biodiversiteit voor de mens ligt aan de basis van de traagheid waarmee het biodiversiteitsbeleid vooruitgaat. Het biodiversiteitsbeleid is geënt op vrijwillige initiatieven en bewustzijn is voor deze aanpak een vereiste voor succes. Er wordt gesignaleerd dat er momenteel onvoldoende de koppeling wordt gelegd tussen biodiversiteit enerzijds en voedselzekerheid, gezondheid, klimaatverandering, veiligheid en sociale stabiliteit anderzijds. Op deze manier verwachten sommige betrokkenen dat het belang van het in stand houden van biodiversiteit beter begrepen zal worden en aangemoedigd worden en zullen meer mensen en organisaties zich aangesproken voelen om initiatieven te nemen.

Een andere factor die vrijwillige initiatieven en draagvlakvorming tegenwerkt is de perceptie bij bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuurders dat welvaarts-groei en biodiversiteitsbehoud niet tegelijkertijd kunnen gerealiseerd worden (wat vooralsnog juist is). De oorzaak van deze perceptie dat burgers en bestuurders momenteel nog te weinig inzicht hebben in de hoe je door in natuur te investeren een opbrengst kan genereren voor de maatschappij. Wanneer deze inzichten duidelijk en algemeen bekend zijn, zullen er andere afwegingen gemaakt worden en zal het duidelijk zijn dat economie en ecologie samen kunnen gaan. Tot op vandaag wordt deze afwegingsdiscussie nauwelijks gevoerd op het niveau van de nationale bestuurders.

B) Gedragsverandering

Wil men biodiversiteitverlies echt stoppen, dan is een totale aanpassing nodig in de manier van produceren en consumeren. Bij het produceren wordt een nadruk gelegd op het duurzaam en efficiënt inzetten van grondstoffen en het neutraliseren van het effect van het productiesysteem op de omgeving. Ten aanzien van consumeren kunnen twee paden worden begaan. Enerzijds het pad van duurzame consumptie, anderzijds het pad van 'consuminderen'. Het huidige beleid heeft vooral aandacht voor duurzame consumptie. Een handelingsoptie is om ook verder in te zetten op het pad van 'consuminderen'.

Gedragsverandering kan door de overheid gestimuleerd worden door middel van prikkels. Enerzijds kunnen prikkels bestaan uit richtinggevende informatie, anderzijds uit belonende of belastende financiële prikkels zoals projectfinanciering, subsidies of belastingen. Tegelijkertijd zou moeten ingezet worden op drastische gedragsverandering door het inbouwen van lessen over duurzaam omgaan met natuur en over economische kansen van natuur in de huidige school curricula.

Een van de financiële prikkels waar momenteel veel aandacht aan besteed wordt is het betalen voor biodiversiteit en daardoor ook de economische waardering van ecosysteemdiensten. De mogelijkheden en praktische toepassing van betalen voor biodiversiteit worden momenteel verkent. Dit concept kent voor en tegenstanders, mogelijkheden en knelpunten. De handelingsoptie is om dit verder te verkennen.

C) Twee – sporen beleid behoud en duurzaam gebruik discours

Het oorspronkelijke biodiversiteitsbeleid is gericht op behoud. Vervolgens is het spoor van duurzaam gebruik van biodiversiteit hier aan toegevoegd. Hoewel beide een verschillende definitie van biodiversiteit hanteren, wordt het mogelijk geacht om ze naast elkaar te laten bestaan en ten volle te stimuleren. In de voor de EHS aangeduide gebieden kan het behoudspoor primeren. Deze gebieden moeten gewaarborgd worden om een minimaal niveau van biodiversiteit te behouden. In de gebieden buiten de EHS kan het spoor van duurzaam gebruik opereren, onder meer met de doelstellingen om de milieudruk en ruimtedruk op biodiversiteit te beperken. Vanuit deze optiek is het nodig dat de overheid duidelijke kaders stelt over wat er mogelijk kan zijn in de gebieden waar behoud en duurzaam gebruik elkaar raken.

D) Rollen van de overheid

Algemeen(binnenland)

Een eerste rol van de overheid is om aanvullend op het huidige beleid een meer dwingende rol op te nemen om de EHS en Natura 2000 te voltooien. Dit betekent dat om de laatste stukken grond te verwerven niet louter berust zou worden op vrijwilligheid, maar dat voor die stukken die cruciaal zijn voor de effectiviteit richting biodiversiteitverlies er een meer dwingend principe zoals bijvoorbeeld onteigening wordt toegepast.

Daarnaast heeft de overheid de rol om kaders te stellen. Meermaals werd in de interviews vermeld dat er een verlangen is naar meer centrale regie vanuit de overheid. Centrale regie staat niet gelijk aan meer juridificering. Integendeel. De overheid zou enerzijds duidelijke kaders moeten stellen die ruimte laten voor meer flexibiliteit dan momenteel wordt ervaren. Anderzijds is er ook behoefte aan duidelijke kaders over welk gedrag als goed kan beoordeeld worden. Hierbij wordt onder meer gedacht een afbakening tussen behoud en duurzaam gebruik, aan een metriek stelsel om biodiversiteitimpact van bedrijven te meten en dat vervolgens verplicht op te laten nemen in het jaarlijkse duurzaamheidsverslag of werken met labels of certificering om de burgers een signaal te geven over goede en minder goede producten.

De derde rol van de overheid is er een van stimuleren. Juist handelen stimuleren door bijvoorbeeld innovaties van bedrijven aan te moedigen, belemmerende regelgeving aan te passen en lokale kennis te benutten in de ontwikkeling van maatregelen en projecten.

Rollen van de overheid t.a.v. internationaal privaate-private arrangementen

Vooraf om de zwakke kanten van private governance – specifiek als het gaat om certificeringssystemen voor duurzame producten - op te vangen onderkennen Vermeulen *et al.* (2010) verschillende rollen voor de overheid. Dit wordt o.a. ingegeven door de behoefte aan een objectief systeem dat boven concurrerende

labels hangt, objectieve informatie en monitoring. Vooral van belang is een meer overkoepelend en consistent overheidsbeleid, waarbij de overheid doelen stelt, een instrumentenmix inzet gericht op voorlopers en achterblijvers, met aandacht voor aanbieders en binnenlandse consumenten. Daarnaast moet de overheid consistent de eigen verantwoordelijkheid invullen, in het publieke aanbestedingsbeleid en het eigen inkoopbeleid. De overheid heeft tenslotte een verantwoordelijkheid voor monitoring en feedback (ibid).

In deze bovenstaande verantwoordelijkheden kan de overheid een terugtrekkende rol nemen, maar ook een sterkere rol neerzetten. Deze keuze leidt ofwel tot het faciliteren van sterkere private governance, ofwel tot sterkere overheidsregulering.

Er zijn drie opties om de rol van de overheid in te vullen (ibid):

- Sterke overheidssturing: hier zijn opties mogelijk zoals nieuwe regulering voor importeurs (bijv. het uitsluiten niet gecertificeerde producten en het stellen van minimum standaarden), economische instrumenten (belastingtarieven of duurzaamheidscriteria bij import quota en tarieven), en het intensiveren van bilaterale overeenkomsten over export met landen die aan de EU leveren.
- Overheidsondersteuning ten behoeve van sterkere zelfsturing: de overheid stapt hierbij niet in de competitie, maar scheidt wel kaders, vervult een rol in monitoring en het belonen van wenselijk gedrag.
- Een tussenrol kan gelegen zijn in het optimaliseren van de zwakke punten van private sturing, zoals onduidelijkheid op de markt wegnemen en het verminderen competitie tussen vele certificaten.

(Vermeulen *et al.*, 2010)