

Vergaderjaar 2018–2019

35 141

Initiatiefnota van de leden Bromet en De Groot: «Veen red je niet alleen»

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2019

De initiatiefnota «veen red je niet alleen» van de leden Bromet (Groen-Links) en De Groot (D66) is een gedegen initiatief dat komt met oplossing en voorstellen voor het landelijke veenweidegebieden (Kamerstuk 35 141, nr. 2). Graag zet ik in deze brief de inzet en maatregelen van het kabinet op het gebied van veenweidegebieden uiteen en reageer ik op de initiatiefnota.

Inzet kabinet veenweidegebieden

De veenweidegebieden staan de afgelopen twee jaar volop in de aandacht. Met de PBL-publicatie «dalende bodems, stijgende kosten» van 2016 is er een breed debat en besef van urgentie ontstaan. PBL schat de extra kosten als gevolg van bodemdaling voor het stedelijk gebied tot 2050 in totaal op € 21 miljard en voor het landelijk gebied op € 1 miljard. Het gaat hierbij om schade aan woningbouw en de infrastructuur. Voor dorpen en lintbebouwingen bestaat vaak een verband tussen bodemdaling en het grondwaterpeil in het landelijke gebied. In steden is dat verband niet altijd aanwezig, omdat steden vaker een eigen waterpeilvak hebben. Bodemdaling in het stedelijk gebied wordt veroorzaakt door bodemzetting als gevolg van druk van bebouwing en infrastructuur. Deze problematiek is afhankelijk van de leeftijd van de bebouwing, funderingsproblemen in oudere kernen en herstel van onder meer infrastructuur in jongere wijken. Bodemdaling in veengebieden kan ook schade veroorzaken aan gebouwde monumenten (funderingsschade) en archeologie (verdroging). De Minister van OCW heeft in dit verband een stelselverantwoordelijkheid ten aanzien van cultureel erfgoed.

Veenbodemdaling in het landelijk gebied ontstaat door het laag houden van het grondwaterpeil voor landbouwkundig gebruik en heeft daarmee invloed op het klimaat, omdat bij dit proces broeikasgassen vrijkomen. Ik

vind het belangrijk om in het samenhangende drieluik van bodemdaling, landbouw en klimaat oplossingen te zoeken om bodemdaling tegen te gaan, een toekomstbestendige landbouw te bewerkstelligen en klimaatwinst te boeken.

Dit alles vindt plaats in het landelijk gebied en daarom bestaat ook een onlosmakelijk verband met natuur, landschap, recreatie. En het daar aan gerelateerde «gunstige klimaat» voor woningbouw en bedrijfsvestigingen.

De afgelopen periode zijn diverse trajecten gestart. Zo heb ik onderzoek in gang gezet met middelen uit de klimaatenvolp, ben ik met partijen in overleg over een Regio Deal Bodemdaling Groene Hart, en zijn vier veenweidegebieden aangewezen voor deelname in het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Daarnaast lopen initiatieven uit de regio, zoals in de Krimpenerwaard, het programma ONS Landschap, langdurig onderzoek bij het Veenweide Innovatiecentrum en het Innovatieprogramma Veen. Een aantal provincies heeft veenweidevisies ontwikkeld, samen met maatschappelijke organisaties. De regionale Stuurgroep Groene Hart heeft in samenspraak met BZK het initiatief genomen om te komen tot lange termijn handelingsperspectieven voor de drie provincies in het Groene Hart. Ik ondersteun de organisatie Wij.land die bezig is om het «four return model» in de veenweiden van Nederland toe te passen. In 2018 heeft met steun van het Rijk in het kader van Places of Hope een veenweide atelier plaatsgevonden in Fryslân, waar deskundigen en belangstellenden meegedacht hebben over de toekomst van het Friese veenweidegebied: «Toekomst van het Veen van het Lage Midden van Friesland». Ik heb middelen vrijgemaakt vanuit het GLB voor extra inzet voor het weidevogelbeleid en er wordt in projectverband gewerkt aan een verdienmodel om CO₂-equivalenten te verwaarden in de veenweidegebieden.

Voor de uitvoering is regionaal maatwerk nodig onder regie van de provincies via gebiedsprocessen, zodat de maatregelen gekoppeld worden aan de verschillende veenbodentypen, waterhuishoudkundige mogelijkheden en de wensen van de stakeholders. Voor een landelijke aanpak is de kwestie te complex en afhankelijk van regionale kennis, mogelijkheden, betrokkenheid en medewerking van vele partijen.

Ik heb in 2018 en 2019 in totaal € 11 miljoen beschikbaar gesteld voor de veenweidegebieden uit de klimaatenvolp. Met dit geld is een driedelig spoor in gang gezet:

- uitvoering van maatregelen in drie pilot gebieden (één in Fryslân en twee bij het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden), gekoppeld aan;
- een unieke samenwerking die tot stand is gebracht tussen alle betrokken onderzoeksinstituten die werken aan gebundelde onderzoeksresultaten met internationaal wetenschappelijke review. Dit vindt plaats onder coördinatie van het Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling;
- het ontwikkelen van een verdienmodel voor het verwaarden van CO₂ in veenweidegebieden.

Zowel in het Westelijk- als in het Noordelijk Veenweidegebied wordt nu gewerkt aan gebiedspilots. Hier wordt een mix van maatregelen uitgevoerd om grondwaterpeilen te verhogen: onderwaterdrainagetechnieken, natte teelten, omzetting naar natuur/versterking van Natura 2000-gebieden, vernatting ten gunste van weidevogels, aangroei van veenmos, en onderzoek naar een toekomstbestendig verdienmodel. In de pilotgebieden wordt de komende drie, tot zo nodig, vijf jaar eenduidig onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de maatregelen. De uitkomsten hiervan bepalen de uitrol op grotere schaal tot 2030.

In het verlengde van de klimaattafel Landbouw & Landgebruik, werkgroep veenweide, wordt een interbestuurlijke regiegroep voorzien. Deze regiegroep faciliteert, verbindt, stuurt het onderzoeksprogramma aan, stuurt op het gezamenlijk halen van de doelen, agendeert knelpunten in regelgeving en monitort de afstemming met andere relevante processen.

In het onderstaande wil ik ingaan op de beslispunten in de initiatiefnota.

Doelstellingen Rijk

Broeikasgassen

De emissie reductie doelstellingen zullen onderdeel zijn van klimaatakkoord.

Biodiversiteit

Afgelopen najaar heb ik de Kamer geïnformeerd over de aanpak weide- en akkervogels door de provincies en mijn ministerie (Kamerstuk 33 576, nr. 135).

Ik ben daarin onder meer ingegaan op de € 40 miljoen overhevelingsgelden binnen het GLB, de financiële ondersteuning voor collectieven voor het opstellen van optimalisatieplannen en de veelzijdige aanpak van provincies in het kader van het agrarisch natuurbeheer en daarbuiten. Inmiddels hebben de meeste provincies een actieplan gemaakt voor weidevogels en/of akkervogels, afhankelijk van waar het in die provincie om gaat. Ik wil met de provincies in gesprek hoe die provincieplannen tot realisatie van dat doel leiden.

Onder de 68 doelsoorten van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) bevinden zich ook soorten die baat hebben bij nat grasland en een hoge grondwaterstand, waaronder de zomertaling, watersnip en zwarte stern. De populaties van deze soorten zijn de afgelopen decennia sterk afgenomen, hoewel ze in de laatste jaren alle drie stabiele of zelfs voorzichtig positieve trends vertonen. Ondanks dat er doelsoorten zijn geïdentificeerd, heeft het ANLb bewust een leefgebied(en) benadering waar wordt ingezet op het creëren van functies van leefgebieden voor de doelsoorten, zoals foerageergebied of nestmogelijkheden. De leefgebieden zijn Open Akker, Open Grasland, Natte Dooradering, Droge Dooradering en Water.

Het is hierbij niet haalbaar en wenselijk om voor elke soort apart een doelstelling te creëren. Bij de opstelling van de leefgebieden van het ANLb is vanaf het begin gekeken naar de voordelen die een leefgebied biedt aan meerdere soorten, waardoor het ANLb ook meerdere doelsoorten bedient. Een aparte doelstelling bovenop het ANLb voor individuele soorten gaat daarmee voorbij aan de bredere ontwikkeling in het agrarisch gebied die het ANLb voorstaat.

Wel kunnen we, in het kader van de discussie over vernatting van de veenweide, de potentie hiervan voor het weidevogelbeheer meenemen, om te zorgen dat waar mogelijk kansen benut worden.

Moerasvogels zijn vaak afhankelijk van vaak kleine, geïsoleerde gebieden. Deze liggen bovendien vaak in natuurgebieden. Juist een gebiedsgerichte aanpak, zoals gekozen bij bijvoorbeeld het Zwarte Meer, biedt het meeste perspectief voor de afstemming tussen natuurbeheer en agrarisch beheer. In provinciale natuurbeheerplannen wordt, naast de doelsoorten van het ANLb, ook ingezet op lokaal voorkomende soorten. Moerassen, of gemaaid rietland, worden beheerd om de soortenrijkdom te bevorderen. Een landelijke aanpak ligt voor deze moerasvogels daarom niet voor de hand.

Landschappelijke waarden

Laagveengebieden zijn unieke gebieden met een grote landschappelijke waarde. De Nederlandse samenleving heeft veel waardering voor het gevarieerde Nederlandse landschap. Mensen voelen zich betrokken bij en verbonden met het landschap, het geeft ons identiteit. Er is echter ook bezorgdheid. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de nationale landschapsonderzoek van Natuurmonumenten (2019) dat 81% van de respondenten zich zorgen maakt over de toekomst van ons landschap en vreest dat het onvoldoende beschermt wordt bij het maken van ruimtelijke keuzes.

Het regeerakkoord geeft aan dat het beschermen van belangrijke open ruimtes, zoals het Groene Hart, een belangrijk onderdeel blijft van het nationaal ruimtelijk beleid. Het kabinetsperspectief op de NOVI stelt dat «behoud en versterking van (inter)nationale unieke, cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten» een nationaal belang is. Als vervolg hierop wordt door de Minister van BZK gewerkt met een programmatische aanpak voor ons landschap. Doel van die programmatische aanpak is om samen met medeoverheden en maatschappelijke partners waardevolle landschappen in Nederland te beschermen en verder te ontwikkelen.

Door middel van een landschaps-inclusieve invulling van bijvoorbeeld de energietransitie, transitie van de landbouw, de aanpak voor verstedelijking, mobiliteit, klimaatadaptatie en waterveiligheid, is dit mogelijk gestalte te geven. En langs die weg te werken aan het noodzakelijk maatschappelijk draagvlak voor transitie.

Kerende grondbewerking

Ik wil in gebiedsprocessen zien hoe het best met regionale bodemproblematieken kan worden omgegaan. Niet kerende grondbewerking is een van de oplossingen. Ik zet met de bodemstrategie in op stimulerend beleid om in 2030 te bereiken dat alle landbouwbodems in 2030 duurzaam worden beheerd. Minder en niet-kerende grondbewerking en het gebruik van lichtere machines zijn vormen van duurzaam bodembeheer. Bij stimulerend beleid passen vooralsnog geen middelvoorschriften vanuit het Rijk.

Onderzoek en kennisopbouw.

De werkgroep veenweide (van de klimaattafel landbouw en landgebruik) heeft de noodzaak geconstateerd voor meerjarig onderzoek, samenwerking tussen alle betrokken onderzoeksinstituten en bundeling van onderzoeksresultaten. Als gevolg hiervan hebben diverse provincies (Zuid-Holland, Fryslân, Utrecht en Noord-Holland), waterschappen (Drents Overijsselse Delta en Fryslân), hoogheemraadschappen (Hollands Noorderkwartier en De Stichtse Rijnlanden), STOWA, het Veenweide Innovatiecentrum, het Innovatieprogramma Veen Noord-Holland en het Rijk bij monde van LNV, onder regie van het Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling, de handen ineen geslagen om te komen tot een onderzoek naar broeikasgasemissies in het veenweidegebied. Ik heb hiervoor financiering beschikbaar gesteld vanuit de klimaatveloppe 2019.

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de emissies uit het veenweidegebied, het kwantificeren van het effect van emissie-reducerende maatregelen waaronder natte teelten en onderwaterdrainage, het bepalen van een goede, kosteneffectieve meetmethode om deze emissie te meten en tot slot het kunnen voorspellen van emissies door het verbeteren van de bestaande broeikas- en bodemdalingssmodellen. Hierbij wordt een consortium van kennisinstellingen en universiteiten betrokken (Deltares, Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit

Nijmegen, WUR, WenR, TU Delft, B-ware, VU Amsterdam). Dit unieke, gelegenheidsconsortium bevat alle deskundigen op gebied van bodemdaling en broeikasgasemissies in Nederland. Het onderzoek behelst de vanuit wetenschappelijk oogpunt noodzakelijke onderzoeken om de effecten van verschillende maatregelen op de uitstoot van broeikasgassen in het veenweidegebied te bepalen. Het unieke van dit voorstel is dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van bestaande meetsites en pilots in combinatie met de benodigde aanvullingen. Op diverse plekken in Nederland is momenteel, zij het op kleine schaal, onderzoek gaande naar onderwaterdrainage, drukdrainage en natte teelten. Het gaat bij deze projecten om het effect op bodemdaling en/of broeikasgasemissies, waterkwaliteit, techniek, teeltmethoden en dergelijke. Vanwege de hoge kosten wordt er maar beperkt gemeten aan broeikasgasemissies. Wat nodig is, is uitbreiding van die metingen en samenhang en uniformering van de metingen op de verschillende locaties, om «appels met appels» te kunnen vergelijken en daarmee meer generieke uitspraken te kunnen doen. Ook is het nodig om meer inzicht te krijgen in de feitelijke broeikasgasemissies voor de verschillende soorten veengebieden en bij verschillende vormen van grondgebruik. Het onderzoek is gestart in 2019 en richt zich op een periode van minimaal drie tot vijf jaar om gefundeerde conclusies te kunnen trekken.

In het verlengde hiervan worden ook kennisdagen georganiseerd, en vindt wetenschappelijke borging plaats in de vorm van een wetenschappelijke adviesraad. Prominente wetenschappers uit binnen- en buitenland nemen hierin zitting, zodat de opgedane kennis niet alleen de toets van de praktijk kan doorstaan, maar ook van wetenschappelijke verankering kan spreken.

Boeren ondersteunen

Ik financier vanuit de klimaatenvolp 2019 een project voor koolstofwaardering. De verwaardering van de koolstofuitstoot in de vorm van CO₂-certificaten kan een belangrijke bouwsteen zijn om de maatregelen te financieren. De natuur en milieufederaties zijn op een aantal plekken aan het experimenteren met de koolstofverwaardering. De provincies Utrecht en Zuid-Holland zijn hiermee bezig en er is ook interesse vanuit Noord-Holland en Overijssel. Koolstofverwaardering zit nu in een fase waarin de theorie naar de praktijk gebracht moet worden. Daarom worden er gebiedspilots opgestart en worden er met potentiële afnemers van CO₂-credits verkennende gesprekken gevoerd. Het project bevat: opstellen van afspraken over een landelijk certificeringssysteem, opstarten van een Koolstofbank veenweidegebieden in vijf provincies, starten van vier gebiedsprocessen «Valuta voor Veen» en een landelijk marktverkenningstraject.

Er wordt verbinding gelegd met de vrijwillige koolstofmarkt. Een marktinstrument waarmee financiële waarde wordt toegekend aan emissiereducties van CO₂ op basis van projecten. Momenteel worden daarmee vooral projecten op het gebied van duurzame energieopwekking gefinancierd. De totale omzet bedraagt jaarlijks momenteel zo'n € 30 miljoen per jaar. In de Green Deal Nationale Koolstofmarkt is afgesproken om standaarden te ontwikkelen voor de te gebruiken methodieken. Voor de veenweidegebieden is inmiddels een methode uitgewerkt voor het berekenen van de emissiereducties als gevolg van grondwaterpeilverhoging (GDNK-Groen-Veenweide-001). Ook vinden er gesprekken met boeren plaats om mee te doen aan het CO₂-handelsstelsel en om op korte termijn het waterpeil te verhogen.

Het project wordt in partnerschap uitgevoerd door de gezamenlijke natuur en milieufederaties, LTO Noord, BoerenatuurNL, Green Deal Nationale Koolstofmarkt, terreinbeheerders.

Experimenten ten gunste van natte teelten, inclusief vermarkting, worden uitgevoerd door het Veenweide Innovatiecentrum, het Innovatieprogramma Veen en op boerenpraktijkschaal ondersteund door Wij.land.

Groenblauwe Diensten en Europese subsidies.

In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet de mogelijkheden van het nieuwe GLB gaat benutten voor de klimaatopgave en natuurherstel (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34). Een belangrijk deel van de nieuwe GLB-maatregelen zullen gericht zijn op klimaat en leefomgeving, uitgaande van de wetsvoorstellen van de Europese Commissie van juni 2018 voor een nieuw GLB. De onderhandelingen hierover lopen nu volop. Concrete maatregelen zullen uiteindelijk door de Lidstaten zelf, in stakeholdersconsultatie, moeten worden uitgewerkt in een zogeheten Nationaal Strategisch Plan (NSP). Als het gaat om ondersteunende maatregelen, zoals verwoord in de initiatiefnota, bieden de wetsvoorstellen van het GLB aanknopingspunten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan prestatiegerichte betalingen en plattelandsontwikkelingsinterventies, zoals ondersteuning bij productieve en niet-productieve investeringen, samenwerkingsverbanden alsmede kennis- en informatieuitwisseling. Ik zal de initiatiefnota bij de uitwerking van het NSP betrekken, waarbij het uitgangspunt is dat alle daarin op te nemen maatregelen (dus GLB-breed) in samenhang met elkaar bezien moeten worden om op die manier tot de meest effectieve maatregelpakketten te kunnen komen.

Ik wil in het nieuwe GLB inzetten op het positief prikkelen van boeren om investeringen te doen in klimaat- en milieumaatregelen door hen te compenseren voor de kosten en inkomstenderving als gevolg van dergelijke investeringen, en waar mogelijk een eventuele top-up om er een verdienmodel van te kunnen maken.

Lisdodde wordt nu al als Europees landbouwgewas erkend. Over andere vormen van natte teelten, zoals bijvoorbeeld Azolla, is momenteel contact met de Europese Commissie in hoeverre die ook als Europees landbouwgewas worden erkend. Als de Europese Commissie hierover positief oordeelt, dan komen landbouwers echter nog niet automatisch in aanmerking voor een hectarevergoeding in het kader van het GLB. Hiervoor moet dan eerst een gewascode in de gecombineerde opgave worden opgenomen, zodat boeren die bij hun steunaanvraag kunnen opgeven. Het moet dan gaan om teelt op landbouwgrond. Bij een positief oordeel van Brussel wil het kabinet hieraan tegemoetkomen. Voor Lisdodde zal ik overigens aan RVO.nl opdracht geven om hiervoor een gewascode in de Gecombineerde Opgave 2020 op te nemen.

Coördinatie vanuit Rijk

Er zijn belangrijke opgaven in het veenweidegebied, die grote samenhang met elkaar hebben. De vormgeving van maatregelen gebeurt op regionaal niveau in gebiedsprocessen, met betrokken partijen. Dit is in lijn met de inzet van partijen in het ontwerpKlimaatakkoord. Provincies nemen volgens het ontwerpKlimaatakkoord regie op de gebiedsprocessen. Uitvoering gebeurt door de regionale partners: waterschappen, boeren, agrarische collectieven, natuurbeheerders etc. Het Rijk is hierbij ondersteunend.

Het Ministerie van BZK heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving in brede zin. Met de Nationale Omgevingsvisie zorgt het Rijk voor een integrale visie op de fysieke leefomgeving en de wijze waarop de diverse nationale belangen moeten worden geborgd. Provincies en (samenwerkende) gemeenten geven in hun omgevings-

visies (POVI/GOVI) uiting aan hun eigen verantwoordelijkheid en keuzes in de fysieke leefomgeving.

In het landbouwbeleid heeft het Ministerie van LNV gericht instrumentarium zoals wetgeving en het GLB. Daarnaast is het Ministerie van LNV systeemverantwoordelijk voor het natuurbeleid. De klimaatopgave voorziet in handelingsperspectief met de klimaattafel landbouw en landgebruik de veenweide werkgroep en de hieruit voort te komen interbestuurlijke regiegroep. Het Ministerie van LNV kan – indien nodig – namens het kabinet aanspreekpunt zijn bij escalatie.

Gelet op dit reeds in gang gezette proces met landelijke- en regionale coördinatie, en het functioneren van een interbestuurlijke regiegroep voor de veenweidegebieden, waar LNV namens het Rijk haar rol neemt, acht ik een Deltaplan Veen, een Veencommissie en een Veencommissaris voor het landelijk gebied niet de aangewezen weg. Wat betreft het coördinerend ministerschap verwijs ik naar de Kamerbrief rijksbrede reactie bodemdaling, met daarin beantwoording van de motie Geurts c.s. (Kamerstuk 35 000 J, nr. 10)

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