

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 662

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Op 3 september 2020 heeft de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) een advies uitgebracht met de titel «Stop Bodemdaling in veengebieden – Het Groene Hart als voorbeeld». Het advies is aangeboden aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Raad adviseert doelgericht te sturen op de afname van bodemdaling aan de hand van een nationaal beleidskader, (streef)doelen vast te leggen, gebiedsgericht te werken aan de uitvoering. Daarnaast wordt aanbevolen om een transparante financiering te organiseren op basis van o.a. CO₂-beprijzing en te voorzien in een kennisbasis door te investeren in onderzoek naar bodemdaling, het monitoren daarvan en voorlichting aan boeren.

Hierbij stuur ik u mede namens de bewindspersonen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het advies¹ en de reactie van het kabinet op dit rapport.

De kern van het advies is dat doorgaan met ontwatering van de veengebieden, met aanhoudende bodemdaling en CO₂-uitstoot tot gevolg, op lange termijn economisch, ecologisch en maatschappelijk onverantwoord is. De Raad dringt er op aan om zo snel mogelijk gericht te gaan sturen op een sterke afname van de bodemdaling in veenweidegebieden via hogere (grond)waterpeilen en vernatting.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Hoofdlijn Kabinetsreactie

Het kabinet omarmt het advies van de Raad en ziet dit als een steun in de rug voor de richting die met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI²), het Veenplan 1^e fase³ en de Beleidsstafel Droogte⁴ is ingezet en om het beleid meer in samenhang aan te scherpen en te concretiseren. In de NOVI is de ambitie neergelegd dat in 2050 de schade aan infrastructuur, openbare ruimten en gebouwen is beperkt en dat bodemdaling door een samenhangende aanpak aanzienlijk is verminderd. Het Veenplan schetst een aanpak voor CO₂ reductie tot 2030 en geeft een doorkijk voor de periode daarna tot 2050. Vanuit de Beleidsstafel Droogte is een herbezinning op het watermanagement geadviseerd.

Bodemdaling vormt ook in stedelijk gebied een urgent probleem. De oorzaken van bodemdaling in stedelijk gebied zijn echter minder eenduidig dan in het landelijk gebied. Ik heb de RLI gesuggereerd in de komende tijd daar aandacht aan te geven.

Reacties per aanbeveling

Hieronder geef ik per aanbeveling aan hoe het kabinet wil omgaan met het rapport van de Raad.

Sturen met een Nationaal Beleidskader

Het kabinet deelt het advies van de Raad aan het Rijk om te sturen met een nationaal beleidskader voor het landelijk gebied en dat op te nemen in een volgende actualisatie van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

De in de NOVI opgenomen (sectorale) programma's zoals Veenplan en Beleidsstafel Droogte, het instrumentarium van de Omgevingswet, de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en de Omgevingsagenda's vormen de bouwstenen van een nationaal beleidskader. Het komen tot een samenhangende aanpak van opgaven op gebiedsniveau is daarbij voor alle partijen de opgave.

Met de uitvoering van het Veenplan dat primair gericht is op het realiseren van een vermindering van de uitstoot van CO₂-equivalenten, streeft het kabinet ernaar om daarbij gelijktijdig een toekomstperspectief te bieden aan de landbouw en (neven)doelen te realiseren met betrekking tot onder meer waterveiligheid, zoetwatervoorziening, waterkwaliteit, natuur, landschap, biodiversiteit en cultureel erfgoed en vitaliteit van het platteland. Bij de uitwerking van het Veenplan in de fase 2022–2030 wordt daartoe onder meer verbinding gezocht met het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP-VP), de regiodeal bodemdaling Groene Hart, Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, de Beleidsstafel Droogte en de NOVI-programma's Natuur, Ons Landschap en Landelijk gebied. Daarnaast worden de resultaten van de eerste fase van het Veenplan gebruikt voor de actualisatie en aanscherping van het Veenplan en de NOVI, toewerkend richting een (adaptieve) aanpak van de bodemdalingsproblematiek op lange termijn, dat wil zeggen tot 2050. Met deze aanpak geeft het kabinet tevens invulling aan de motie van het lid Bromet over de aanpak van bodemdaling (Kamerstuk 34 682, nr. 65).

² Kamerbrief Nationale Omgevingsvisie, Kamerstuk 34 682, nr. 53

³ Kamerbrief Veenplan 1^e fase, Kamerstuk 32 813, nr. 562

⁴ Kamerbrief Waterbeleid, Kamerstuk 27 625, nr. 489

Vastleggen doelen veenbodemdaling in regelgeving op grond van de Omgevingswet

De Raad adviseert het Rijk een streefdoel te stellen van 70% bodemdalingsreductie in landelijke veengebieden in 2050 en een *verplicht* tussendoel van 50% in 2030 en dat vast te leggen in de Omgevingswet. Dat draagt bij aan het bereiken van de doelstellingen uit de Klimaatwet waarin is vastgelegd dat er in 2050 95% minder broeikasuitstoot moet zijn ten opzichte van 1990. Meerwaarde van deze vastlegging is dat het duidelijkheid geeft aan alle partijen en boeren voor hun bedrijfsvoering en investeringen op langere termijn.

Voor de periode tot 2050 en het tussendoel in 2030 heeft het kabinet in het kader van het Klimaatakkoord concrete streefdoelen geformuleerd voor de reductie van broeikasgassen uit veenweidegebieden en daarmee indirect ook voor de vermindering van bodemdaling. Het Kabinet ontwikkelt een borgingssysteem waarmee de voortgang gevolgd wordt.

Het kabinet vindt het advies om hier bovenop een streefdoel en een verplicht tussendoel voor de vermindering van bodemdaling in regelgeving vast te leggen voor dit moment geen toegevoegde waarde hebben. Het kabinet houdt dit advies van de Raad wel in gedachten met het oog op het concretiseren van de 2^e fase van het Veenplan en de inzet tot 2050, en de actualisatie van de NOVI.

De komende periode zal meer ervaring worden opgedaan met het bepalen van de effectiviteit van maatregelen. De resultaten van de eerste fase van het Veenplan zijn naar verwachting eind 2021 beschikbaar.

Aanwijzen van een verantwoordelijk bewindspersoon

Om toe te zien op het behalen van het landelijke doel voor bodemdalingsreductie en de sturing vanuit een integraal perspectief op bodemdaling, adviseert de Raad een verantwoordelijk bewindspersoon voor bodemdaling aan te wijzen, die knopen kan doorhakken als dit op regionaal niveau niet gebeurt.

In de Kamerbrief van 20 juni 2019 (Kamerstuk 35 000 J, nr. 33) over de Rijksbrede inzet op bodemdaling zijn de verschillende verantwoordelijkheden reeds beschreven. Zo is daarin de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW voor de wateropgaven en de effecten van klimaatadaptatie benoemd, waarbij het gaat om de aspecten waterveiligheid, wateroverlast, droogte en (langdurige) hitte. Voor wat betreft de betrokkenheid van het Rijk bij bodemdaling in het landelijke gebied in relatie tot landbouw, natuur en biodiversiteit en de vitaliteit van het platteland in bredere zin en voor landbouw als onderdeel van het Klimaatakkoord is de Minister van LNV het aanspreekpunt. Met het Veenplan geeft zij daar invulling aan. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de realisatie van een goede leefomgevingskwaliteit en de NOVI bevorder ik de samenhang in de aanpak met verschillende instrumenten. Met een instrument als de Omgevingsagenda's werkt het kabinet via het Bestuurlijk overleg Leefomgeving (BOL) aan alle relevante ruimtelijke opgaven in de verschillende landsdelen van Nederland. In de Kamerbrief over nadere keuzes in het omgevingsbeleid (Kamerstuk 34 682, nr.48) is opgenomen dat de Bestuurlijke Overleggen er onder meer toe dienen om te komen tot afspraken op opgaven in de leefomgeving waar gezamenlijke inzet op nodig is (werken als één overheid). De aanpak van bodemdaling in een gebied is waar relevant onderdeel van de Omgevingsagenda.

Met deze verantwoordelijkheidsverdeling is het kabinet van mening dat een goede basis is gelegd voor een samenhangende aanpak, waarmee het aanwijzen van één verantwoordelijk bewindspersoon niet nodig is.

Werk bij de uitvoering van de bodemdalingsaanpak gebiedsgericht samen

Het kabinet ondersteunt het advies van de Raad om gebiedsgericht samen te werken. Ook het rijk heeft een rol in de gebiedsgerichte samenwerking. Dat is niet nieuw. Dit gebeurt al in de aanpak van het NOVI-gebied Groene Hart, het Veenplan, de Deltaprogramma's Zoetwater en Ruimtelijke adaptatie, het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP- VP), de Regiodeal bodemdaling en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Bottom-up en top-down vullen elkaar aan en versterken elkaar in een iteratief proces tussen Rijk en Provincies binnen het nationale beleidskader.

Transparante financiering organiseren

De Raad adviseert het kabinet de kosten en baten van bodemdaling in beeld te brengen, CO₂-beprijzing in te zetten als boeren meer CO₂-reduceren bovenop de klimaatafspraken en bij te dragen aan omschakelingskosten van boerenbedrijven. Ook zal er een uitvoeringsbudget beschikbaar moeten komen voor de herinrichtingskosten van het gebied.

Het kabinet acht het van belang om de financiering en bekostiging zo transparant mogelijk te organiseren. Daartoe zijn ook al stappen genomen.

Wat betreft het advies voor CO₂ beprijzing kan gemeld worden dat er een initiatief op dit terrein gaande is van de Friese Milieufederatie in samenwerking met LTO Noord en twee gebiedscoöperaties, onder de titel «valuta voor veen». In 2019 heeft het Ministerie van LNV dit initiatief, als pilot, financieel ondersteund en onderhoudt sindsdien goed contact. Voor een landsbrede uitrol zijn eerst nog de nodige vragen te beantwoorden. Hierover voert LNV overleg met de initiatiefnemers.

De voor- en nadelen van nieuwe kosten-batenanalyses moeten zorgvuldig afgewogen worden. Er zijn al meerdere kosten-batenanalyses gedaan de laatste jaren, zowel voor aanpak bodemdaling in het landelijk als in het stedelijk gebied. Het PBL heeft eerder een ruwe inschatting van kosten gemaakt (2016) en op regionaal niveau hebben Friesland, Gouda en het Groene Hart een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Het kabinet zal het Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling vragen te inventariseren welke lessen zijn te halen uit deze en andere kosten-batenanalyses in landelijk en stedelijk gebied.

Op het moment dat regionale veenweidestrategieën een duidelijker beeld van de uitvoering geven en de uitwerking van de tweede fase van het Veenplan in een meer gevorderd stadium is, zal het kabinet zo nodig een aanvullende (nationale) kosten-batenanalyse laten opstellen.

Met betrekking tot omschakelingskosten en herinrichtingskosten zal in het Veenplan 1^e fase ook gewerkt worden aan het totale financiële plaatje voor de maatregelen tot 2030 en de mogelijkheden voor financiering daarvan. Hierbij wordt zowel gekeken naar de ondersteuning van agrariërs in veenweidegebieden die willen stoppen of extensiever willen blijven boeren bij een hoger grondwaterpeil als agrariërs die over willen gaan op een andere wijze van boeren.

Vooruitlopend hierop heeft het Kabinet in het kader van het Klimaatakkoord € 76,5 miljoen tot 2030 gereserveerd voor pilots en onderzoek met de focus vooral op de eerste jaren. Ook heeft het kabinet een impuls van in totaal € 100 miljoen voor de jaren 2020 en 2021 aan provincies beschikbaar gesteld om beweging te brengen in gebiedsprocessen, als eerste stap richting de doelstelling van 2030 van 1Mton CO₂-eq. reductie. Het is van groot belang dat ook in de opbouwfase al concrete stappen tot het tegengaan van bodemdaling en reductie van CO₂-emissies gezet worden. Voor de jaren 2022–2030 heeft het kabinet in totaal € 99,5 miljoen voor gereserveerd.

Kennisbasis, monitoring en voorlichting

De Raad adviseert te blijven investeren in onderzoek naar bodemdaling, de monitoring van bodemdaling en in voorlichting aan boeren. De Raad wijst erop dat er vele versnipperde initiatieven zijn. De landelijke overheid draagt een systeemverantwoordelijkheid voor de kennisontwikkeling ten aanzien van bodemdaling. Net als de Raad acht het kabinet meer structurele kennisontwikkeling, monitoring en voorlichting van belang.

De constatering van de Raad dat er veel projecten en pilots lopen herken ik. Deze beogen op elkaar aan te sluiten en elkaar aan te vullen.

Via het Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling en de diverse thematische Communities of Practice worden onderzoeksinitiatieven op elkaar afgestemd die worden uitgevoerd in het kader van onder meer de Klimaatenveloppen 2018 en 2019, de Regiodeal Bodemdaling Groene Hart, het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland en het Innovatieprogramma Veen dat in Noord-Holland wordt uitgevoerd. De kennis die de provincies vanuit hun regionale veenweidestrategieën opdoen wordt gebundeld in het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden (NOBV). Er wordt volop gewerkt aan onderlinge kennisuitwisseling en van elkaar geleerd. Ook bestuurlijk zijn de verschillende initiatieven aan elkaar gekoppeld.

Ten slotte

Het verminderen van bodemdaling in het landelijk en in het stedelijk gebied vormt een belangrijke uitdaging. De komende periode zal het kabinet zich inzetten om de ingeslagen weg samen met regionale partijen verder te concretiseren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren