

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 713 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2021

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft mij verzocht om een reactie te geven op het advies 'Stop bodemdaling in veengebieden: het Groene Hart als voorbeeld' en de naar aanleiding van een technische briefing op 16 november 2020 door de Kamer ontvangen nadere toelichting 'waardedaling en nadeelcompensatie' van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli). Tevens verzoekt de vaste commissie mij om in deze reactie in te gaan op het Friese Veenweideprogramma 2021-2030 getiteld 'Foarút mei de Fryske Feangreiden'.

Op 12 februari jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 662) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) mede namens mij en de bewindspersonen van de ministeries van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de reactie van het kabinet op het Rli-advies aan u doen toekomen. Naar aanleiding van het verzoek van de commissie bericht ik u in aanvulling daarop als volgt.

Met de kabinetsreactie geeft het kabinet aan het van groot belang te vinden dat de kosten van benodigde maatregelen, zoals omschakelingskosten van boerenbedrijven en herinrichtingskosten van het gebied alsmede de financiering daarvan zo transparant mogelijk worden gemaakt en georganiseerd. In de kabinetsreactie is aangegeven dat het kabinet het Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling zal vragen te inventariseren welke lessen zijn te halen uit tot nu toe uitgevoerde kosten-batenanalyses in landelijk en stedelijk gebied. De minister van BZK heeft dit inmiddels in gang gezet.

Uit de inventarisatie blijkt dat er in de afgelopen 15 jaar weliswaar veel maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) zijn uitgevoerd die betrekking hebben op de problematiek van bodemdaling in het landelijk gebied – en daarnaast in beperktere mate ook in het stedelijke gebied – maar dat de aanpak en werkwijze in deze MKBA's niet heeft geleid tot een betere uitspraak over kosten en baten dan in 2016 door het Planbureau voor de Leefomgeving zijn gedaan met de landelijke studie 'Dalende Bodems, Stijgende kosten'. Belangrijke oorzaken hiervan zijn de grote verschillen tussen gebieden als het gaat om de aard en omvang van de problematiek van bodemdaling en – belangrijker nog – het ontbreken van kwantitatieve kennis en inzicht in de effecten van bodemdaling en van mogelijke vernattingmaatregelen om bodemdaling tegen te gaan op bijvoorbeeld landbouwopbrengsten, vermindering van uitstoot van broeikasgassen, vermindering op funderingsschade en effecten op cultuurhistorische/archeologische en landschappelijke waarden.

Gezien deze onzekerheden worden de uitkomsten van de MKBA's in belangrijke mate bepaald door de aannames die ten aanzien van deze onzekerheden worden gedaan. Over de resultaten van deze inventarisatie en de verdere voortgang wordt uw Kamer binnenkort door de minister van BZK uitvoeriger geïnformeerd.

Met deze onzekerheden rond de effecten van waterpeil- en grondwaterstandsverhogingen is ook niet duidelijk of en in welke mate er sprake is van waardedaling van grond en andere eigendommen en in welke mate er sprake zou moeten zijn van nadeelcompensatie.

Rli-notitie 'Waardedaling en nadeelcompensatie'

Met de aanvullende notitie¹ benadrukt de Rli het belang van de melkveehouderij als beheerder van het oer-Hollandse landschap van weiden en sloten. De Rli geeft daarbij aan het mogelijk te achten dat ondernemers ook bij een hoger waterpeil kunnen blijven boeren, zij het dat de bedrijfsvoering zal moeten worden aangepast. De raad meent dat boeren bij de omslag in hun werkwijze door de overheid moeten worden ondersteund, financieel en met kennis.

Op de Hoogwaterboerderij KTC Zegveld² worden via het kennisontwikkelingsprogramma Boeren bij Hoog Water de mogelijkheden verkend om een bedrijfseconomisch haalbaar melkveebedrijf op veenweide te ontwikkelen dat weinig klimaatimpact heeft bij minimaal gebruik van kunstmest en krachtvoer en ook stikstofemissies reduceert en de waterkwaliteit verbetert.

Vooruitstrevende ondernemers laten inmiddels zien dat het runnen van een melkveebedrijf bij hogere waterpeilen in de praktijk ook daadwerkelijk kan³.

De Rli zegt met haar aanvullende notitie niet uit te sluiten dat nadeelcompensatie bij een aanpak van bodemdaling aan de orde kan zijn en dat bij wijziging van het waterpeilbeheer onderzocht zal moeten worden of er aanleiding is tot het treffen van een nadeelcompensatieregeling voor grondeigenaren en grondgebruikers. De Raad wijst er daarbij op dat nadeelcompensatie moet voldoen aan de algemene criteria uit de Algemene Wet Bestuursrecht. Nadeelcompensatie is volgens de Rli aan de orde als er sprake is van schade die (1) uitgaat boven het normale maatschappelijke risico; (2) die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft; en die (3) niet door de benadeelde met maatregelen binnen redelijke grenzen had kunnen worden voorkomen of verminderd.

Of nadeelcompensatie bij wijziging van waterpeilen nodig is, hangt daarmee volgens de Rli mede af van de termijn waarop de desbetreffende herinrichtingsplannen vooraf bekend zijn. De Rli zegt ervan uit te gaan dat compensatie niet of in mindere mate nodig is als de herinrichtingsplannen al lang van te voren bekend zijn en ondernemers voldoende tijd hebben om daar rekening mee te kunnen houden en hun bedrijfsactiviteiten daarop te kunnen afstemmen. Volgens de Rli betekent dit dat hoe langer de aanpassingstijd is, hoe groter de kans dat de vereiste aanpassingen voor eigen risico zijn en hoe kleiner de kans op nadeelcompensatie. Maar de Raad stelt daarbij ook dat dit niet los gezien kan worden van de specifieke situatie in het gebied en dat dit dus maatwerk vraagt.

¹ Rli, 5 januari 2021: nadere toelichting waardedaling en nadeelcompensatie

² www.ktczegveld.nl/hoogwaterboerderij/

³ www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/04/02/melkveehouder-kan-geld-verdienen-met-opslaan-co2-in-gras

Ik ben het met deze analyse van de Rli eens als het gaat om aanpassingen die ondernemers ten aanzien van hun bedrijfsvoering kunnen doen en voor zover deze betrekking hebben op investeringen waarop wordt afgeschreven zoals met betrekking tot gebouwen, machines en instrumenten. Maar voor landbouwgrond geldt dit niet: landbouwgrond behoudt (mede op basis van vraag en aanbod) ook op de langere termijn zijn waarde waarop niet wordt afgeschreven, tenzij er sprake is van een bestemmingswijziging (naar bijvoorbeeld natuur) of het stellen van voorwaarden aan het gebruik binnen de huidige bestemming die aanzienlijke gevolgen heeft voor het opbrengend (producerend) vermogen. Kernvraag is daarmee of bij waterpeilverhoging de productieopbrengst gelijk kan blijven en/of de ondernemer in staat is om met een ander bedrijfsmodel een vergelijkbaar inkomen op de landbouwgrond te halen. Wanneer dat niet het geval is zou er sprake kunnen zijn van waardevermindering van de grond en een grondslag voor nadeelcompensatie. Ik ben het met de Rli eens dat dit sterk afhangt van de specifieke situatie en dat dit dus maatwerk vraagt.

Friese Veenweideprogramma 2021-2030

Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân en het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân hebben eind maart het aangepaste Veenweideprogramma 2021-2030 'Foarút mei de Fryske Feangreiden' vastgesteld. Zij hebben het nu naar Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het Wetterskip gestuurd voor behandeling in mei 2021. De verwachting is dat de gemeenten het Veenweideprogramma 2021-2030 na de zomer behandelen in de gemeenteraden. De vertegenwoordiging van landbouw, natuur en milieu en recreatie en toerisme hebben inmiddels aangegeven het programma te onderschrijven.

Evenals de Rli constateer ik dat Friesland een actief en uitvoeringsgericht beleid wil voeren, gericht op reductie van de bodemdaling en vermindering van emissies van broeikasgassen uit veen via een actieve sturing vanuit de overheid en een uitvoering in samenspraak met alle betrokkenen. En dat de provincie Friesland nadeelcompensatie in het vooruitzicht stelt en daar ook kosten voor opvoert die onderdeel uitmaken van Friese veenweideprogramma.

Het Friese veenweideprogramma is het eerste van een zestal provinciale veenweideprogramma's waarmee provincies uitvoering geven aan het onderdeel veenweide uit het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193). In overeenstemming met de doelstellingen van het Klimaatakkoord richten de Friese partijen zich op het realiseren van een reductie met broeikasgassen uiterlijk in 2030, waarbij de doelstelling voor de langere termijn (2050) – een situatie waarin veenafbraak, bodemdaling en CO₂-uitstoot nagenoeg zijn gestopt – niet uit het oog wordt verloren.

Vanuit de ambitie om 0,4 megaton CO₂eq-reductie te willen realiseren in 2030 en met de overeenstemming over het nu voorliggende programma richten de Friese partijen zich op de uitvoering van een eerste pakket aan maatregelen op de veengebieden met een dik veenpakket met weinig of geen klei. Ze verwachten daarmee tenminste 0,25 megaton broeikasgasreductie te realiseren. Partijen hebben daarbij een ijkmoment in 2022 afgesproken waarop een besluit wordt

genomen in hoeverre op de andere veenbodemtypen (moerige gronden, dun veen en veen met een dik kleidek) aanvullende maatregelen nodig zijn voor het behalen van de gewenste CO₂eq-reductie uiterlijk in 2030. Welke reductie uiteindelijk in 2030 moet worden gerealiseerd, willen partijen mede laten afhangen van de verdeling van de landelijke opgave van één megaton over de verschillende veenweidegebieden in Nederland.

In de loop van dit jaar wil ik daarover nadere afspraken maken met de zes provincies die hiervoor nog dit jaar een eerste veenweide strategie opstellen en daarvoor ook de eerste Rijksmiddelen als 'impulsgelden' hebben ontvangen. Daarbij wil ik ook afspraken maken over de gezamenlijk te hanteren landelijke monitorings- en berekeningssystematiek voor het bepalen van de uitstoot van broeikasgassen uit veenweide en daarmee de inschatting van het verwachte effect van maatregelen. De Friese partijen verenigd in het Bestjoerlik Oerlis Feangreide hebben aangegeven zich daaraan te willen committeren en dit niet ter discussie te stellen.

0 Op dit moment zijn er nog veel onzekerheden over de uitstoot van broeikasgassen uit de verschillende veenbodemtypen en over de effectiviteit van (vernattings)maatregelen. De in de loop van dit jaar gezamenlijk vast te stellen indicatieve verdeling van de opgave van één megaton over de provincies en de rekenregels met betrekking tot het effect van maatregelen zullen die onzekerheden weerspiegelen. Onderzoek via het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweide moet hier de komende jaren meer kennis over verschaffen en de onzekerheden verkleinen.

Dat geldt ook voor de inschatting van de effecten van vernattingsmaatregelen op eventuele waardedaling van gronden en vergoedingen in verband met nadeelcompensatie. Navraag bij de provincie Friesland op dit punt laat zien dat de in het ontwerp-veenweideprogramma genoemde bedragen daarvoor ook niet meer zijn dan een eerste en globale indicatie. In de komende periode moeten de maatregelen, de kosten én de bekostiging daarvan op basis van gebiedsprocessen en in samenspraak met betrokken partijen worden geconcretiseerd naar regio- en perceelsniveau. Hiervoor heeft het Bestjoerlik Oerlis Feangreide een werkgroep ingericht die deze verdiepingsslag gaat maken en eind van dit jaar met een eerste nadere onderbouwing gaat komen.

Tot slot

Het opstellen van programma's zoals het Friese veenweideprogramma is complex, vergt samenwerking en samenspraak met heel veel verschillende spelers en moet de verschillende belangen die spelen afwegen en zoveel mogelijk bijeen brengen. Daarbij is het onvermijdelijk dat er keuzes gemaakt moeten worden die partijen raken. Als het gaat om de aanpak van de veenweideproblematiek en de vernattingsopgave die hierbij centraal staat, loopt Fryslân voorop, met alle voordelen en nadelen die met zo'n koploperpositie gepaard gaan. Ik wil hierbij mijn waardering daarvoor uitspreken. Ook met de andere provincies ben ik in gesprek over de vorderingen en hun voornemen om dit jaar hun ontwerp-veenweideprogramma's te publiceren.

Ik zal uw Kamer over de voortgang later dit jaar nader informeren.

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