

## **Samenvatting**

Al decennialang daalt in landelijke veenweidegebieden de bodem. Dit komt voornamelijk doordat de grond stelselmatig wordt ontwaterd om landbouwkundig gebruik mogelijk te maken. De ontwatering zorgt ervoor dat het veen verdroogt en onder invloed van zuurstof oxideert oftewel ‘verbrandt’, waardoor de bodem daalt. Vervolgens wordt het waterpeil door de waterbeheerders verder verlaagd, zodat de landbouw kan worden voortgezet. In dit advies stelt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli; hierna ‘de raad’) dat doorgaan met deze neergaande spiraal geen begaanbaar pad is:

- a. omdat ontwatering leidt tot een verminderde natuur- en waterkwaliteit, tot grotere veiligheidsrisico's en lokaal ook tot verzilting en het ongecontroleerd naar boven komen van grondwater (opbarsting);
- b. omdat drooggelegd veen relatief veel CO<sub>2</sub> uitstoot, terwijl de uitstoot van CO<sub>2</sub> volgens het Klimaatakkoord van Parijs en de nationale Klimaatwet de komende dertig jaar juist sterk moet worden beperkt (voor Nederland met 95% ten opzichte van 1990);
- c. omdat bij ongewijzigd beleid de kosten voor het waterbeheer in veen-weidegebieden steeds hoger worden.

Kortom, voortgaan op het pad van ontwatering, met aanhoudende bodemdaling en CO<sub>2</sub>-uitstoot tot gevolg, is op de lange termijn economisch, ecologisch en maatschappelijk onverantwoord. Met het oog op de klimaatverplichtingen is terugdringing van de bodemdaling zelfs onvermijdelijk. Al zal bodemdaling niet helemaal tot nul gereduceerd kunnen worden (een klein deel wordt niet door mensen veroorzaakt en is moeilijk te voorkomen), het verminderen van bodemdaling leidt er toe dat de nadelen zich over een periode van eeuwen in plaats van decennia manifesteren, waardoor de schade en overlast door bodemdaling beter opgevangen kunnen worden. Dat is voor de raad aanleiding om te pleiten voor afstappen van het pad van voortgaande peilverlaging in veenweidegebieden.

## **Omslag nodig: van peilverlaging naar peilverhoging**

Om bodemdaling in veenweidegebieden tegen te gaan, moet het grondwaterpeil stijgen. Dat vergt een omslag in het denken. Maar zo'n omslag is niet van de ene op de andere dag gemaakt. Vooral voor agrariërs in veenweidegebieden kan stijging van het grondwaterpeil ingrijpende gevolgen hebben: het leidt tot ‘vernating’ van hun percelen. In veel gevallen zullen zij hun bedrijfsvoering daarop moeten aanpassen, bijvoorbeeld door extensivering met minder vee per hectare en meer land en/of andere teelten. Dat is geen geringe stap. Uit verschillende proeven blijkt dat boeren op veen bij een hoger waterpeil mogelijk is, in aangepaste vorm. Het is bovendien nodig voor het behoud van het cultuurhistorisch waardevolle veenweidelandschap. Voor een rendabele bedrijfsvoering moeten wel de randvoorwaarden in orde zijn, zoals de beschikbaarheid van een afzetmarkt (voor bijvoorbeeld regionale producten) en structurele vergoedingen voor bijvoorbeeld diensten van natuurbeheer. Gezien de grote gevolgen die het remmen van bodemdaling heeft voor agrariërs, vindt de raad dat deze groep door de overheid (financieel en anderszins) moet worden geholpen om de transitie te maken.

Er wordt op basis van interbestuurlijke programma's en regionale afspraken her en der al gewerkt aan een omslag in veenweidegebieden. Toch blijft grootschalige uitvoering van een aanpak van bodemdaling vaak nog achterwege. Ingrijpende beslissingen schuift men liever voor zich uit. Pilots schalen niet verder op. Op lokaal niveau vinden partijen telkens opnieuw het wiel uit. De raad dringt er daarom bij het Rijk op aan om zo snel mogelijk te gaan sturen op een sterke afname van de bodemdaling in veenweidegebieden.

## **Streefdoel 70% minder bodemdaling in 2050, tussendoel 50% in 2030**

Effectieve sturing op het remmen van bodemdaling vereist duidelijke doelstellingen. De raad adviseert het Rijk om een *nationaal beleidskader* op te stellen met een concreet doel voor het verminderen van bodemdaling in landelijke veenweidegebieden. Die doelstelling leidt de raad af uit de verplichtingen in de Klimaatwet: CO<sub>2</sub>-reductie in veenweidegebieden van 95% is

dus het uitgangspunt. Dit vergt een vermindering van de bodemdaling met 70%, te bereiken in 2050. Omdat de mogelijkheden voor rendabele agrarische activiteit bij hoge waterpeilen (20 cm onder maaiveld) nog niet vaststaan, zou deze 70% als streefdoel moeten worden vastgelegd in de regelgeving op grond van de Omgevingswet. In 2030 kan dan worden beoordeeld of dit doel haalbaar is en kan het wettelijk als hard doel worden vastgelegd. Bovendien moet er bij de toepassing van dit streefdoel ruimte blijven voor lokale verschillen. Op plekken waar de bodemdaling gering is (bijvoorbeeld doordat de veenlaag dun is) zou 70% reductie van de bodemdaling immers een onevenredige inspanning vergen. Daarom geldt de doelstelling tot een bodemdaling van maximaal 3 mm per jaar is bereikt. De raad adviseert verder om voor de kortere termijn een tussendoel van 50% bodemdalingsreductie in 2030 wettelijk vast te leggen als harde norm. Daarmee wordt voor alle betrokken partijen duidelijk dat ze zich nú al moeten voorbereiden. Met het tussendoel zal naar verwachting worden voldaan aan de afspraak uit het nationale Klimaatakkoord van 1 megaton CO<sub>2</sub>-reductie in veenweidegebieden in 2030.

Het beleidskader moet naast de landelijke doelen volgens de raad concrete transitiepaden bevatten tot 2030 en 2050, zodat agrariërs en waterschappen tijd hebben om zich voor te bereiden en aanpassingen door te voeren. Ook moet het perspectief op bodemdaling voor de langere termijn, ná 2050, worden geschetst. Verder moet de rijksoverheid in het beleidskader de legenda opnemen voor (door de provincies op te stellen) zoneringskaarten, die een prioritering in de aanpak van de gebieden aangeeft. Om toe te zien op het behalen van het landelijke doel voor bodemdalingsreductie moet volgens de raad ten slotte een verantwoordelijk bewindspersoon voor bodemdaling worden aangewezen, die knopen kan doorhakken als dit op regionaal niveau niet gebeurt.

### **Regionale, gebiedsgerichte aanpak bij de uitvoering**

De raad adviseert om voor de uitvoering van de bodemdalingsaanpak te werken met *regionale 'uitvoeringstafels'*. Deze zouden zich moeten richten op voor lokale partijen overzienbare gebieden (in het Groene Hart bijvoorbeeld de Krimpenerwaard of Alblasserwaard). Bij de samenstelling van de uitvoerings-tafels zou waar mogelijk aansluiting moeten worden gezocht bij bestaande samenwerkingsinitiatieven. Uiteraard zullen ook provincies en waterschappen nauw betrokken zijn bij de uitvoering.

### **Meer duidelijkheid over kosten en baten, financiering van de omslag**

De raad beveelt aan om de kosten en baten van bodemdaling duidelijker in beeld te brengen. Daar is nu nog onvoldoende inzicht in, in het bijzonder kwantitatief. Daarnaast adviseert de raad het Rijk om een financieringssysteem op te zetten waarin agrariërs, bijvoorbeeld door bedrijven, kunnen worden betaald voor de CO<sub>2</sub>-reductie die zij realiseren bovenop de huidige klimaatafspraken voor veenweidegebieden. Verder adviseert de raad om een omschakelingspremie voor boeren beschikbaar te stellen en te zorgen voor uitvoeringsbudget voor de herinrichting van veenweidegebieden. In 2030 kan nader worden gezien of het streefdoel voor 2050 bijstelling behoeft en welke instrumenten nodig zijn om dat doel te bereiken.

### **Investeren in een kennisbasis, monitoring en voorlichting**

Tot slot mag een solide kennisbasis bodemdaling niet ontbreken. De raad adviseert de rijksoverheid daarom te blijven investeren in onderzoek naar bodemdaling en een nationale informatievoorziening op te zetten. Voor het monitoren van de landelijke doelstelling voor bodemdalingsreductie is daarnaast een landelijk meetnetwerk nodig. Verder vindt de raad het van belang dat het Rijk een informatiepunt instelt waar agrariërs voorlichting en advies kunnen krijgen over omschakeling naar een andere bedrijfsvoering.

### **Snel aan de slag om schade en kosten te beperken**

De raad realiseert zich dat de hier bepleite aanpak van bodemdaling in veen-weidegebieden een grote impact kan hebben. Temeer daar er nog diverse andere grote opgaven in de

veenweidegebieden zijn die aandacht vragen, zoals verbetering van natuur- en waterkwaliteit en vermindering van stikstofuitstoot. De aanpak van bodemdaling biedt de kans om oplossingsrichtingen voor diverse opgaven te combineren. Als snel met de aanpak wordt begonnen, zal de economische schade voor ondernemers in het gebied kleiner zijn en zullen de maatschappelijke kosten lager uitvallen. Zo kunnen de negatieve gevolgen van bodemdaling worden beperkt.

#### **Aanbeveling 1 – aan het Rijk:**

Stuur gericht op afname van bodemdaling, stel hiertoe een streefdoel van 70% bodemdalingsreductie in landelijke veengebieden in 2050, en een tussendoel van 50% in 2030, als onderdeel van een nationaal beleidskader bodemdaling.

Leg het streefdoel van 70% bodemdalingsreductie in 2050 en het tussendoel van 50% bodemdalingsreductie in 2030 wettelijk vast.

Stel een nationaal beleidskader bodemdaling op met:

- transitiepaden naar 2030 en 2050;
- perspectief voor de lange termijn;
- legenda voor zoneringskaarten.

Wijs een verantwoordelijke bewindspersoon aan voor de landelijke doelstelling bodemdaling.

#### **Aanbeveling 2 – aan regionale partijen:**

Werk bij de uitvoering van de bodemdalingsaanpak gebiedsgericht samen, maar doe dit binnen het nationaal beleidskader.

Werk met regionale uitvoeringstafels.

Provincies: stel uitvoeringstafels in en pas bestaand grondinstrumentarium toe.

Waterschappen: benut expertise en anticipeer op een veranderende rol.

#### **Aanbeveling 3 – aan het Rijk:**

Breng kosten en baten in beeld, zet CO<sub>2</sub>-beprijzing in, stel een omschakelingspremie beschikbaar en financier herinrichting van veenweidegebieden.

Zorg voor zoveel mogelijk transparantie over de kosten en baten.

Zet CO<sub>2</sub>-beprijzing in zodat boeren betaald worden voor CO<sub>2</sub>-reductie bovenop klimaatafspraken.

Stel een omschakelingspremie beschikbaar voor agrariërs.

Stel uitvoeringsbudget beschikbaar voor herinrichting, met cofinanciering.

#### **Aanbeveling 4 – aan het Rijk:**

Zorg voor een solide kennisbasis bodemdaling; monitor bodemdaling met een meetnetwerk en faciliteer voorlichting aan boeren.

Blijf investeren in onderzoek naar bodemdaling en zet een nationale informatievoorziening op.

Zet in op een landelijk meetnetwerk bodemdaling voor monitoring van de doelrealisatie.

Faciliteer kennis en voorlichting aan boeren.