Concept initiatiefnota van het lid Bromet over "De Verborgen Vervuiler: Stop de CO2-uitstoot uit veen"

17 december 2018

Inleiding

Een groot deel van de Nederlandse bodem bestaat uit veen. Het Nederlandse veen is aan het dalen en aan het verdwijnen: in de afgelopen 35 jaar is de totale oppervlakte veengrond met maar liefst 20 procent afgenomen. Elk jaar verliest Nederland wel 2.000 hectare aan veengrond. Dat is problematisch: voor het klimaat, voor de natuur en voor de toekomst van de landbouw. In het stedelijk gebied verzakken infrastructuur en gebouwen, waardoor de overheid miljarden kwijt is aan funderingssubsidies. Deze nota focust zich echter op het landelijk gebied waarbij natuur, biodiversiteit, bodemdaling, klimaat en de toekomst van de landbouw aandacht krijgen. Doordat het veen bij drooglegging oxideert, komt er maar liefst 7 megaton CO_2 vrij op jaarbasis. Dat staat gelijk aan de uitstoot van twee miljoen personenauto's[1] of de uitstoot van de twee oudste kolencentrales in Nederland[2]. In de *totale* klimaatopgave van 48,7 megaton in 2030 komt dat neer op meer dan 14 procent van de uitstoot die bespaard dient te worden. Door de oxidatie van veen stoot de Nederlandse natuur met al haar bossen, weilanden, akkers, heidevelden en duinen meer CO_2 uit dan ze opslaat.[3] Daarnaast heeft de verdroging negatieve gevolgen voor natuur en biodiversiteit. Weidevogels, talloze bloemen en insecten hebben het natte veenlandschap nodig om te overleven. Ook de landbouw is één op één verbonden aan veen. Veel van onze koeien lopen op veengrond en onderzoek toont aan dat de bodemdaling van veengronden niet los kan worden gezien van de melkveehouderij. Deze sector heeft een groot belang bij een lage grondwaterstand, maar helaas zorgt dat dus voor veel maatschappelijke problemen. Kortom: de problematiek is ontzettend veelzijdig en versplinterd. Er is daarom grote behoefte aan duidelijke doelstellingen, langdurig onderzoek én coördinatie vanuit het Rijk. Het is hoog tijd voor een integrale Rijksvisie, een Deltaplan, op onze veengebieden. Inspraak van de boer, wetenschap, mede-overheden, burger en natuur- en milieuorganisaties is hierbij van essentieel belang.

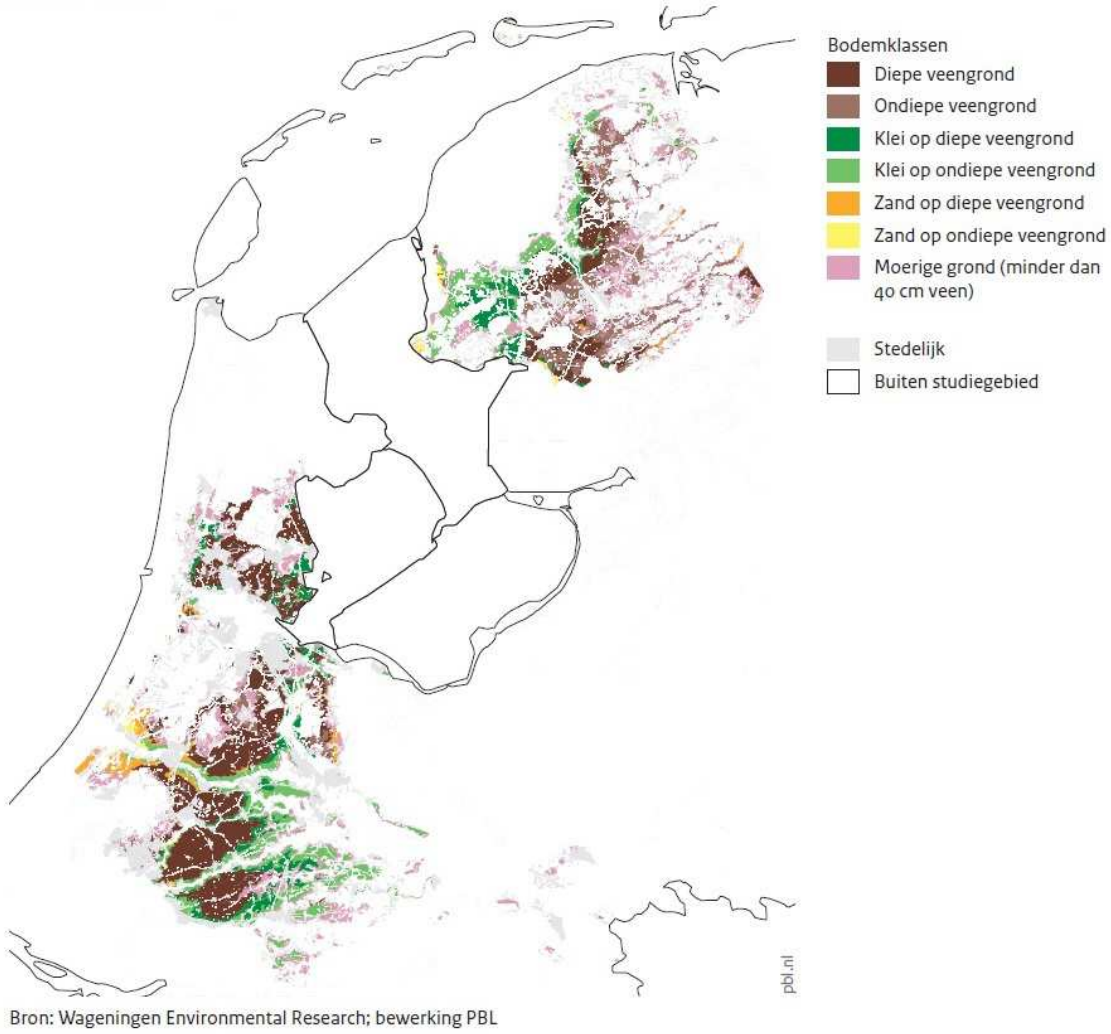
Veen

Veen is een natte grondsoort die is ontstaan uit de ophoping van oude planten- en bomenresten. De grondsoort blijft alleen bewaard onder natte en zuurstofarme omstandigheden. Nederland bestaat voor 9 procent uit laagveen en dat komt vooral voor in delen van Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Overijssel (zie afbeelding).[4] Hoogveen komt nu in Nederland bijna niet meer voor, omdat het door de eeuwen heen bijna

[1] Kwakernaak e.a. 2010, p. 6
[2] Greenpeace 2017, p. 3
[3] Reijn 2017
[4] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 17

CONCEPT

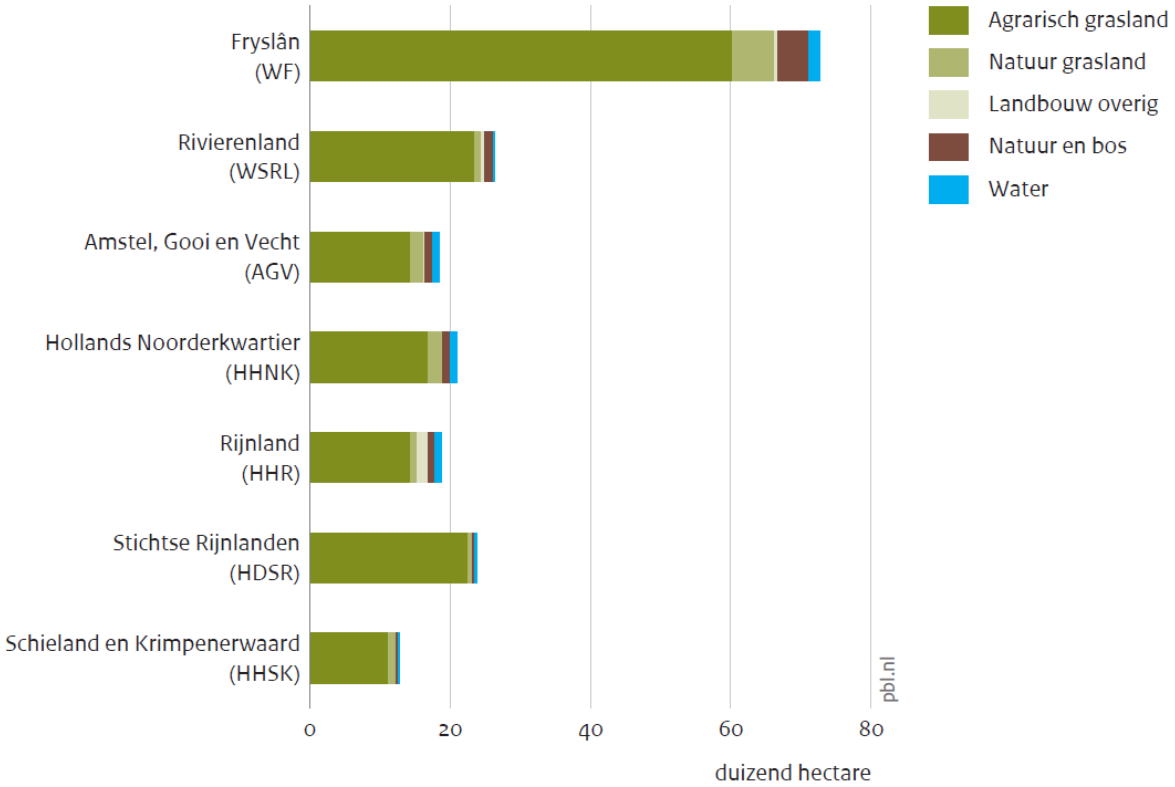
allemaal is afgegraven en verbrand om als turf te gebruiken. Toen de mens in Nederland zo'n duizend jaar geleden begon met het gebruiken van veen, was Nederland voor meer dan de helft bedekt met hoog- en laagveen. Veengebieden zijn altijd al ingewikkelde grondgebieden geweest, omdat grondgebruikers en waterbeheerders continue moe(s)ten reageren op dalende bodems. Omdat veenbodems ook veel voedingsstoffen bevatten zijn ze lange tijd gebruikt voor akkerbouw, totdat de bodem zo ver was gedaald dat het grondwater dicht onder het maaiveld stond. Van de destijds gebruikelijke teelten waren de veenbodems alleen nog geschikt voor grasland en daarmee voor de melkveehouderij.



Veengrond in Nederland (bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 40)

Het overgrote deel van de landelijke veenweidegebieden is momenteel agrarisch grasland in gebruik voor de melkveehouderij (zie afbeelding). Ten behoeve van de landbouw zijn de meeste laagveenpolders gedurende de jaren ontwaterd. Die drooglegging is nodig voor de draagkracht van de bodem (machines zakken niet weg in de slappe bodem en koeien vertrappen niet het gras op drassige grond) en grasgroei, gras heeft een zekere drooglegging nodig voor een goede groei. Door deze drooglegging voor de landbouw vindt er oxidatie plaats. Door de ontwatering van de grond kan zuurstof dieper het veen indringen, waardoor het veen wordt afgebroken. Deze oxidatie treedt vooral op boven het grondwaterniveau waar

het veen door het blootstellen aan zuurstof “verbrandt”. Samen leiden deze processen uiteindelijk tot bodemdaling en koolstofemissies: de bodem verdwijnt in de vorm van CO_2. De veenafbraak gaat het hardst in warme, droge zomers, door de hogere temperaturen en doordat de grondwaterstand in het midden van het perceel sterk uit kan zakken door verdamping en watergebruik door het gras. Alleen dicht bij de sloot blijft de grondwaterstand gelijk aan het slootpeil.



Bron: LGN6; bewerking PBL

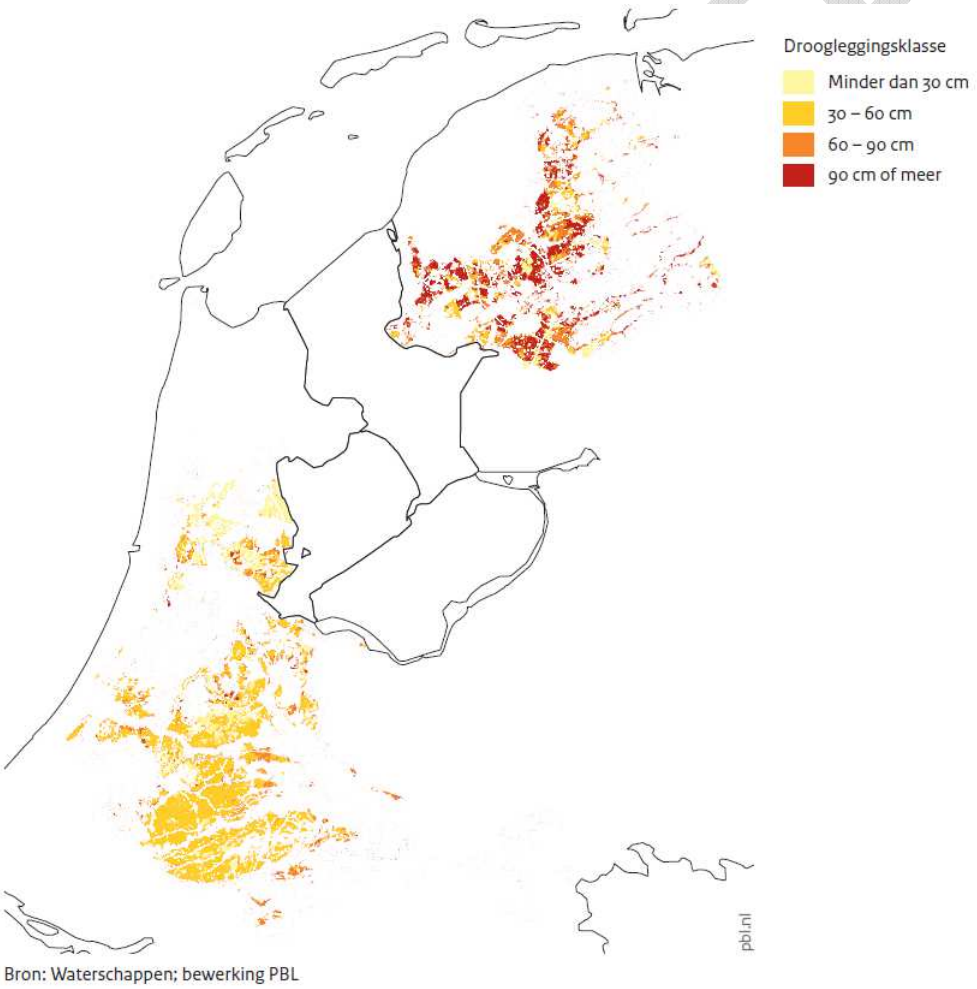
Landgebruik op veengrond per waterschap (bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 42)

Een zeer klein gedeelte van de veengebieden wordt gebruikt voor de akkerbouw en met name voor de teelt van mais. Voor het verbouwen van mais (en het vernieuwen van grasland) wordt vaak kerende grondbewerking gebruikt. Dit type grondbewerking zorgt voor een nog snellere veenafbraak en versnelt daarmee het proces van veenbodemdaling en de uitstoot van CO_2. Er zijn indicaties waaruit blijkt dat veenbodemdaling op akkerbouwpercelen zelfs 40 tot 50 procent sneller verloopt dan graspercelen. Waar de gemiddelde veenbodemdaling circa 8 millimeter per jaar bedraagt, kan dat bij veengronden die gebruikt worden voor de teelt van mais en bij zeer diepe ontwatering oplopen tot enkele centimeters. Om die reden is de teelt van mais met kerende grondbewerking op veengrond in de provincie Utrecht daarom al verboden.[5]

Door de bodemdaling komt het maaiveld steeds dichter op het slootpeil en worden de percelen weer natter. Daarom worden de slootpeilen eens in de ongeveer 10 jaar naar beneden

[5] Planbureau voor de Leefomgeving, 2016, p. 10; pp. 30-32

bijgesteld oftewel geïndexeerd. De slootpeilen volgen de bodemdaling. Door veel boeren in de veengebieden wordt deze peilindexatie als noodzakelijk gezien om te voorkomen dat hun weiland te nat wordt. Er zijn grote verschillen in de mate van drooglegging per gebied. Terwijl het slootpeil in de Noord- en Zuid-Hollandse veenweidegebieden op 30 tot 60 centimeter onder het maaiveld wordt ingesteld, is dat in Friesland gemiddeld 90 tot 120 centimeter onder het maaiveld (zie afbeelding).[6] Die diepere ontwatering in Friesland is historisch zo gegroeid: enerzijds omdat de waterschappen daar zijn ontstaan vanuit boerenorganisaties; anderzijds omdat er door de ruilverkaveling steeds meer aandacht kwam voor maximale productie en de peilen zich daaraan hebben aangepast. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de relatie tussen de mate van drooglegging van veen en de CO_2-emmissie lineair is: hoe dieper de ontwatering, hoe sterker de bodemdaling en de uitstoot van broeikasgassen.[7] Daardoor is de CO_2-emissie per hectare in het noorden veel groter dan in het westen van Nederland. Gemiddeld komt er nu jaarlijks 30 ton CO_2 vrij per hectare veenweidegebied in Nederland. In Friesland kan dit oplopen tot wel 40 ton CO_2 per hectare.[8] Dat getal staat gelijk aan de uitstoot van vijf huishoudens *per* hectare.



Drooglegging in Nederland (bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 41)

[6] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 41
[7] Centrum voor Landbouw en Milieu 2018, p. 4
[8] Van der Laan 2017

Meer en meer organisaties zijn het erover eens dat het nodig is om de veengebieden weer te gaan vernatten, maar over de maatregelen die daarvoor genomen dienen te worden niet. Er zijn drie type vernattingsmaatregelen waar nu onderzoek naar wordt gedaan en mee wordt geëxperimenteerd:

- Peilfixatie
- Onderwaterdrainage
- Alternatief landgebruik

Bij **peilfixatie** – ofwel passieve vernatting – wordt het slootpeil niet meer verlaagd. Op die manier ondergaan de veengebieden een geleidelijke vernatting, omdat het maaiveld nog enige tijd zal blijven dalen. Hoe lager het oorspronkelijke slootpeil ten opzichte van het maaiveld, hoe langer het duurt voor peilfixatie effect heeft. Verwante maatregelen zijn beperkte peilindexatie of peilverhoging. Bij veengebieden met de functie natuur wordt meestal zo'n vast peil gehanteerd. Met **onderwaterdrainage** komt via drains die in de sloot uitkomen het water makkelijker het perceel in. Zo zakt de grondwaterstand in de zomer minder ver uit en worden oxidatie en bodemdaling in zekere mate beperkt. Een variant is drukdrainage, waarbij de drains niet op de sloot maar op een put zijn aangesloten en de grondwaterstand actief is te sturen, onafhankelijk van het slootpeil. Met **alternatief landgebruik** zijn er twee algemene opties mogelijk: veranderingen *buiten* de landbouw en veranderingen *binnen* de landbouw. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de functie van de grond te veranderen buiten de landbouw door er de functie van natuur aan te geven. Binnen de landbouw is het ontwikkelen van paludiculturen – ook wel natte teelten – op den duur wellicht een reële optie. Voorbeelden van alternatieve teelten zijn lisdodde (rietsigaren), veenmos, wilde rijst, cranberry's en Azolla. Bij de verkenning van nieuwe verdienmodellen, worden de voor- en nadelen van deze verschillende maatregelen geschetst.[9]

Voordat ingegaan wordt op hoe veen nog meer in de toekomst ingezet kan worden, zal meer uitleg gegeven worden over de verschillende waarden van veen die op dit moment belangrijk zijn voor grote maatschappelijke uitdagingen.

CO_2-reductie

Veen heeft misschien wel als grootste waarde dat het – indien onder natte en zuurstofarme omstandigheden – zeer goed koolstof kan vasthouden en opslaan. *"Het Nederlandse veenweidegebied is niet alleen extreem gevoelig voor de gevolgen van klimaatverandering, maar levert er tegelijkertijd een belangrijke bijdrage aan. Veenbodems bestaan uit niet-afgebroken plantenresten die vóór menselijke ontginning eeuwenlang koolstof uit de atmosfeer hebben vastgelegd in de uitgestrekte moerassen waar Nederland destijds uit bestond."*[10] Er wordt geschat dat alleen al in de bovenste 30 centimeter van de huidige

[9] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 45-47
[10] Van Dijk, Runhaar, Verburg &Hekkert 2018

CONCEPT

veenbodems circa 270 miljoen CO_2 ligt opgeslagen: dat is bijna anderhalve keer de jaarlijkse broeikasgasuitstoot van heel Nederland.[11] Door de drooglegging van veen en de daaropvolgende oxidatie stoot de volledige Nederlandse natuur echter meer ton CO_2 uit dan ze opslaat: alle groeiende planten en bomen slaan samen jaarlijks 3,6 miljoen ton op terwijl de veenweiden 7 miljoen ton uitstoten.[12] Op dit vlak valt dus enorme winst te behalen voor het klimaat. Koolstofopslag in veengrond is een natuurlijke manier om bij te dragen aan het realiseren van de klimaatdoelen. Wetenschappers verschillen van mening over de hoeveelheid CO_2 die kan worden opgeslagen in veen, maar het is in ieder geval veel: berekeningen variëren van 1,25 miljoen[13] tot 2,0 miljoen[14] ton per jaar. Dit is uiteraard afhankelijk van de doelen die gesteld worden en de beleidskeuzes die daarop volgen.

Vernattingsmaatregelen zijn over het algemeen vele malen goedkoper dan veel andere CO_2-besparende maatregelen. Andere manieren om CO_2 ondergronds op te slaan – ook wel *carbon capture and storage* (CCS) genoemd – zijn ontzettend duur. Volgens het PBL variëren de prijzen van verschillende CCS maatregelen van 40 tot 135 euro per ton CO_2. De kosten voor de meeste vernattingsmaatregelen staan daar in schril contrast tegenover. Ter illustratie is er in Tabel 1 een vergelijking gemaakt van de kosteneffectiviteit en CO_2-winst van verschillende vernattingsmaatregelen en enkele andere maatregelen in 2030. Daaruit blijkt dat de kosteneffectiviteit van onderwaterdrainage, peilfixatie en het omzetten van landbouwgrond naar natte landbouw erg voordelig is. Bij deze berekeningen is rekening gehouden met het potentiële inkomstenverlies of –behoud van de boer. Het omzetten van landbouwgrond naar de functie natuur is uiteraard een stuk duurder, gezien het feit dat de grond dan economisch gezien weinig zal opleveren.

De getallen kennen wel een onzekerheid doordat er nog maar weinig ervaring is met de aanpak van veen. Langdurig onderzoek is daarom ook bij de kosten van belang. Daarnaast hebben de beleidskeuzes voor het pakket aan maatregelen grote invloed op de totale kosten. Zo stelt het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) dat het mogelijk is om 2,0 megaton CO_2 te besparen tegen een gemiddelde prijs van 26 euro per gereduceerde ton in 2030 met een pakket van verschillende vernattingsmaatregelen.[15] Anderzijds stelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij de analyse van het huidige voorstel voor het Klimaatakkoord dat daarmee 0,9 megaton CO_2 bespaard kan worden tegen een gemiddelde prijs van 35 tot 40 euro per gereduceerde ton.[16] Hoe het pakket van vernattingsmaatregelen wordt samengesteld heeft dus een zeer groot effect op zowel de hoeveelheid bespaarde CO_2 als de prijs. Hoe dan ook lijkt het zo te zijn dat de aanpak van veen een relatief goedkope manier is om de uitstoot van broeikasgassen aan te pakken.

CONCEPT

[11] Van Dijk, Runhaar, Verburg &Hekkert 2018
[12] Reijn 2017
[13] Planbureau voor de Leefomgeving, *Kosten Energie- en Klimaattransitie* 2018, p. 46
[14] Centrum voor Landbouw en Milieu 2018, p. 3
[15] Centrum voor Landbouw en Milieu, p. 3
[16] Planbureau voor de Leefomgeving, *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen voor het Klimaatakkoord* 2018

	Vernattingsmaatregelen				Andere maatregelen						
	Onderwaterdrainage	Peilfixatie	Landbouwgrond naar natte landbouw	Landbouwgrond naar functie natuur	CO_2-vastlegging in landbouwgrond	Sluiting kolencentrales	Kas als energiebron	CCS Industriële emissies algemeen	Biomassaketels industrie	Biomassaketels glastuinbouw	Monovergisting van mest
Realiseerbaar potentieel (Megaton CO_2)	0,5	0,6	0,1	0,1	0,8	10,5	1,9	10,5	7,9	2,0	1,0
Kosten (miljoen €)	15	15	5	15	40	770	130	1085	760	250	240
Kosteneffectiviteit (€/ton CO_2)	**25 -35**	**30**	**50**	**150**	**50**	**70**	**70**	**70 -120**	**95**	**125**	**240**

Tabel 1. Kosteneffectiviteit van vernattingsmaatregelen tegenover andere maatregelen in 2030[17].

Natuur en Biodiversiteit

Weinig landschappen staan op dit moment zo onder druk als de karakteristieke veenweidegebieden. Landschap, natuur en biodiversiteit spelen een belangrijke rol in de veenproblematiek. Laagveengebieden – indien vernat – zijn unieke gebieden met een hoge biodiversiteit en een grote landschappelijke waarde. Daarnaast hebben de gebieden een grote aantrekkingskracht voor recreatie vanwege hun open en weidse landschap en omdat veel van de gebieden dichtbij de Randstad gelegen zijn. De natte veengebieden herbergen een rijke flora en fauna, waaronder veel bloemen en insecten, en zijn de habitat van weidevogels zoals de grutto, de kievit en de scholekster. Van die weidevogels is de stand ernstig achteruitgegaan: sinds 1990 is de populatie met 40 tot 60 procent afgenomen.[18] Deze achteruitgang wordt door wetenschappers met name gewijd aan de drooglegging ten behoeve van de landbouw. Door de drooglegging, bemesting en hogere gewasproductie zijn de natte veengebieden grotendeels verdwenen en zijn de condities voor weidevogels en andere flora en fauna enorm verslechterd.

Overigens waren de karakteristieke veenweidelandschappen ooit vooral veenmoerassen. Sterker nog, het merendeel van het Nederlandse laagland werd tot ver in de middeleeuwen bedekt door veenmoeras tot aan de extreme drooglegging in de twintigste eeuw. Dit verklaart ook de naam van veel dorpen in de veengebieden: denk aan Katwoude (Noord-Holland) en Zoeterwoude (Zuid-Holland). Het veenweidelandschap heeft dus al veel veranderingen gezien.[19]

[17] Planbureau voor de Leefomgeving, *Kosten Energie- en Klimaattransitie in 2030* 2018
[18] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, pp. 33-34
[19] Wesselingh 2018

CONCEPT

Decennialang is de hoge gewasopbrengst geprioriteerd, waardoor *"Nederland wereldwijd leidend is in landbouwproductie, maar ook in biodiversiteitsverlies"*[20]. De alsmaar intensiverende landbouw met zijn overmatig mestgebruik, bestrijdingsmiddelen, bodemuitputting en onnatuurlijk lage waterstand zijn belangrijke oorzaken hiervan. Onder boeren lijkt er steeds meer draagvlak te zijn om in hun bedrijfsvoering oog te hebben voor het versterken van biodiversiteit. Die bereidheid is wel afhankelijk van de mate van compensatie voor inkomstenverlies door de overheid.[21] Het PBL stelt dat er maar twee effectieve manieren zijn om de biodiversiteit in veengebieden te redden: het overstappen op natte en extensieve landbouw; en de creatie van natuurgebieden. Het versterken van de biodiversiteit binnen de landbouw is mogelijk door een combinatie van bovengenoemde vernatting, ander maaibeheer en ander mestgebruik. Maatregelen waarbij het waterpeil wordt gefixeerd (peilfixatie en/of natte landbouw) in plaats van geïndexeerd (drooglegging) is zeer gunstig voor de biodiversiteit in veengebieden. Daarnaast kunnen agrariërs met het maaibeheer rekening houden met het broedseizoen van de weidevogels als onderdeel van de transitie naar extensieve en natuurinclusieve landbouw.[22] Tot slot stelt het CLM dat om weidevogelpopulaties te versterken, het belangrijk is om – naast de verminderde drooglegging – ruige mest toe te passen en een verlate start van het groeiseizoen in te voeren: *"De ruige mest levert meer en beter voedsel voor weidevogels dan de gangbare drijfmest. De late start van het groeiseizoen en dus de eerste snede geeft de jongen de kans om voor de oogst vliegvlug te zijn en te vluchten voor de maaier"*[23]. Die verlate start van het groeiseizoen komt tot stand door het waterpeil hoog te houden vanaf de winter tot begin april.

Tot slot is de transitie van landbouw naar natuur de beste manier om de hoogst mogelijke biodiversiteit en landschapswaarde te realiseren. Tegelijkertijd is het helaas ook de meest ingrijpende manier voor de agrarische sector en het is belangrijk om ook dat te erkennen. Veengebieden die al geruime tijd geleden de functie natuur hebben gekregen tonen aan dat er een grote verbetering heeft plaatsgevonden: *"Terreinbeheerders richten zich in hun beleid op diversiteit in flora en fauna, met afwisseling van hooilanden, rietlanden, meren, moerassen, broekbossen en extensief beheerde graslanden waar geregeld vee wordt ingeschaard. In combinatie met het voorkómen van verdroging en het behouden van een goede waterkwaliteit is deze vorm van landgebruik de basis voor een bijzonder rijk landschap en een hoge biodiversiteit"*[24]. De Vogelbescherming stelt ook dat er meer (agrarische) natuurgebieden met een weidevogeldoelstelling moeten komen om de weidevogels te redden.[25] Tot slot is het belangrijk om te benoemen dat ook de huidige natuurreservaten in het veen last hebben van de ontwaterde landbouw. Het vernatten (en extensiveren) van de landbouw is dus ook van belang voor de nabijgelegen natuurgebieden.

CONCEPT

[20] Smit 2018
[21] Smit 2018
[22] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, pp. 34-35
[23] Centrum voor Landbouw en Milieu 2018, p. 11
[24] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 35
[25] Vogelbescherming 2018

De Toekomst van Veen

Een meer toekomstbestendig gebruik en beheer van veen is hard nodig. Eén ding is namelijk zeker: als er niets gebeurt, zal er op den duur weinig veen overblijven in Nederland en zullen de veenweidegebieden gemiddeld nog zo'n 34 centimeter blijven dalen tot 2050. In sommige gebieden – met name in Friesland – zal de bodem zelfs meer dan 50 centimeter gedaald zijn tegen die tijd.[26] Naast de al benoemde maatschappelijke gevolgen van veenbodemdaling, blijft de zeespiegel ook nog stijgen waardoor het niveauverschil tussen zee en land steeds kleiner wordt. Daarnaast wordt het waterbeheer, door de toenemende hoogteverschillen, ook steeds lastiger en lopen de kosten op. Om te voorkomen dat Nederland onder water komt te staan, is de aanpak van veen een cruciale eerste stap.

Veenbodemdaling kan in het landelijk gebied niet los worden gezien van de melkveehouderij.[27] De sector heeft veel belang bij een lage grondwaterstand ten behoeve van een betere draagkracht van de grond en een hogere grasproductie. Daarbij speelt extra dat de melkveehouderij een sector is die steeds meer gericht is op een hogere productie tegen een lagere kostprijs. Daardoor blijft de melkveehouderij almaar intensiveren boven de fysieke grenzen van de natuur. Daarnaast is het waterbeheer in deze gebieden ontzettend duur en die kosten zullen blijven stijgen als het huidige beleid wordt voortgezet. Het PBL stelt dat bij voortzetting van het huidige beleid, het Rijk in de komende 40 jaar 200 miljoen euro extra kwijt zal zijn aan het waterbeheer.[28] Tegelijkertijd levert het niet langer extra inkomsten op voor de landbouw: *"Verschillende kosten-batenanalyses hebben laten zien dat de hoge kosten van bodemdaling zullen blijven stijgen, terwijl de baten die naar de landbouw gaan, zullen blijven dalen. We weten dat al 20 jaar, maar toch blijven we stug het grondwaterpeil verder verlagen."*[29] Plaatselijke extensivering van de landbouw en het verhogen van het grondwaterpeil zijn daarom van essentieel belang om de veenweidegebieden te redden. Daarnaast kan al een mooie eerste stap worden gemaakt door de grootste boosdoener in het veengebied – kerende grondbewerking (veelal gebruikt bij de teelt van mais) – te gaan verbieden.

De keuzes die het Rijk zal maken zullen nauw verband moeten houden met de verschillende waarden en functies van veen: niet alleen met klimaat, landschap en biodiversiteit, maar ook met voedselproductie en de economie. Gezien het feit dat de landbouw de meest dominante sector is in het veenweidegebied, is het essentieel ook de economische gevolgen voor landbouwbedrijven in overweging te nemen. In de rest van deze paragraaf zullen daarom de voor- en nadelen van de verschillende vernattingsmaatregelen uiteen worden gezet en verschillende scenario's worden geschetst van de toekomst van het veengebied.

De eerste maatregel – **peilfixatie**– zorgt ervoor dat het peil niet meer wordt geïndexeerd zoals bij ontwatering, maar dat het peil op een vast niveau wordt gehouden. Omdat het maaiveld

[26] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 52; p. 56
[27] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 44
[28] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 12
[29] Van Dijk, Runhaar, Verburg & Hekkert 2018

CONCEPT

nog enige tijd zal dalen, zullen de graslanden geleidelijk vernatten. Na verloop van tijd zal het maaiveld uitkomen op een vast niveau. Het voordeel van peilfixatie is dat het technisch gezien een eenvoudige en daarmee relatief goedkope maatregel is. Dat komt met name omdat het om weinig aanpassingen vraagt in het waterbeheer. Het voordeel van peilfixatie is dat het zorgt voor een vermindering in bodemdaling en CO_2-uitstoot. Daarnaast biedt deze maatregel – in combinatie met een geëxtensiveerde bedrijfsvoering – een goede kans voor weidevogelbeheer en behoud van biodiversiteit.[30] Anderzijds worden deze veengebieden bij peilfixatie minder geschikt voor de melkveehouderij en zullen boeren hun bedrijfsvoering moeten extensiveren door bijvoorbeeld een lagere veedichtheid, lichtere machines of een ander melkveeras. Die geëxtensiveerde bedrijfsvoering brengt uiteraard wel hogere kosten met zich mee. Desalniettemin stelt het PBL terecht dat daar oplossingen voor zijn: *"Om de hogere kosten van de bedrijfsvoering te dekken kan het een optie zijn om de producten af te zetten in een hoger marktsegment (onder andere biologische landbouw, streekproducten of een ander soort keurmerk)"*[31]. Kortom; peilfixatie is voor de korte termijn een technisch simpele en relatief goedkope maatregel wat betreft waterbeheer, brengt verminderde bodemdaling en CO_2-uitstoot met zich mee en heeft een versterkende werking op natuur en biodiversiteit. Hoewel een geëxtensiveerde bedrijfsvoering kosten met zich meebrengt, zijn er vele creatieve oplossingen mogelijk. Voor de lange termijn zal naar andere maatregelen gekeken moeten worden.

Bij de tweede maatregel – **onderwaterdrainage** – wordt er een drainagesysteem aangelegd waarbij water uit de sloten de veenweiden in kan lopen. Op die manier worden de veenbodems in de zomer – wanneer oxidatie het meeste speelt – voldoende onder water gezet waardoor oxidatie wordt beperkt en bodemdaling gehalveerd. Door velen wordt deze maatregel als een goede optie gezien omdat boeren in de desbetreffende veengebieden door kunnen gaan met hun bedrijfsvoering en daarmee de opbrengsten voor de landbouw gelijk blijven. Het toepassen van onderwaterdrainage is echter alleen toepasbaar in gebieden bij een drooglegging tussen de 30 en 60 centimeter onder het maaiveld. In een gebied met diepe drooglegging – zoals in Friesland – is het dus nodig om eerst actief te vernatten voordat onderwaterdrainage effectief kan zijn. Er wordt gesteld dat 40 procent van de ontwaterde veengebieden in Nederland geschikt zijn voor deze maatregel.[32] De kosten van onderwater-drainage staan echter regelmatig ter discussie, omdat die afhankelijk zijn van het gebied. Volgens het PBL kost de aanleg van onderwaterdrains gemiddeld 2.000 tot 2.500 euro per hectare per jaar aan kapitaals- en onderhoudskosten, afhankelijk van de drainafstand en manier van aanleg. Daartegenover kunnen afhankelijk van de situatie voordelen voor de agrariër staan: een langer begrazingsseizoen en minder kans op nat- en droogteschade. Tegelijkertijd speelt de discussie in hoeverre onderwaterdrainage voordelen biedt tegenover het klimaat, natuur en biodiversiteit. Hoewel het PBL stelt dat onderwaterdrainage ervoor zorgt dat er de helft minder CO_2 vrijkomt, stellen andere wetenschappers dat het effect van de techniek nog niet bewezen is. Daarnaast blijft de grond bij onderwaterdrainage simpelweg te droog voor volledig veenbehoud en het beschermen van biodiversiteit. Het zal

[30] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 35
[31] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 46
[32] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 46

CONCEPT

veenbodemdaling dus voornamelijk uitstellen zonder langetermijnoplossingen te bieden voor het behoud van biodiversiteit en het stoppen van koolstofemissies.

Gebied	Gemiddelde bodemdaling 2050: huidig beleid peilindexatie	Gemiddelde bodemdaling 2050: alternatief peilfixatie	Gemiddelde bodemdaling 2050: alternatief onderwaterdrainage	Bodemdaling 2050: alternatief verandering landgebruik**
Het hele studiegebied	34 centimeter	26 centimeter	29 centimeter* (41 procent OWD = 80 kha. Daling gemiddeld 18 centimeter)	gering
Fryslân	45 centimeter	34 centimeter	42 centimeter* (13 procent OWD = 9,3 kha. Daling gemiddeld 25 centimeter)	gering
Hollands Noorderkwartier	27 centimeter	18 centimeter	23 centimeter* (43 procent OWD: 8,7 kha. Daling gemiddeld 14 centimeter)	gering
Schieland en de Krimpenerwaard	42 centimeter	31 centimeter	26 centimeter* (85 procent OWD: 11,5 kha. Daling gemiddeld 25 centimeter)	gering

* Het gemiddelde van het gehele laagveenstudiegebied, respectievelijk laagveengebied binnen het waterschap is opgebouwd uit percelen met onderwaterdrainage en de overige percelen waar peilindexatie is verondersteld. Tussen haakjes de bodemdaling op onderwaterdrainage (OWD-)percelen.

**Geen of geringe bodemdaling verondersteld (daling is afhankelijk van gekozen waterpeil).

Veenbodemdaling in de periode 2010 – 2050 (bron: Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 56)

De derde maatregel – **alternatief landgebruik** – kent veel variaties. Hoewel er nog veel meer langdurig onderzoek gedaan moet worden, lijkt verandering in landgebruik de beste manier om veenbodemdaling tegen te gaan (zie afbeelding hierboven). Waar de vorige maatregelen enkel vragen om aanpassingen in de bedrijfsvoering in de melkveehouderij, vragen de volgende maatregelen om een drastische verandering van het huidige landgebruik. Zoals reeds vermeld, zijn er aanpassingen *buiten* en *binnen* de landbouw mogelijk. Buiten de landbouw is een transitie naar de functie natuur een optie. Hierdoor verdwijnt de *primaire* agrarische functie, maar die functie hoeft in theorie niet volledig te verdwijnen aangezien zeer extensieve landbouw nog mogelijk blijft. Zo kan bijvoorbeeld vleesvee worden ingezet ten behoeve van het beheer. Ook kunnen deze veennatuurgebieden nog wel van economische betekenis zijn als natuurgebied ten behoeve van recreatie.[33] Het grote voordeel van deze functie-transitie is dat het de beste optie is voor het behoud van veen, het klimaat, de natuur en biodiversiteit. Het nadeel is dat de economische opbrengsten uit landbouw verdwijnen en het erg veel vraagt van een boer om zijn bedrijf te veranderen of op te geven.

De opties *binnen* de landbouw zijn erg divers. De meeste opties hebben te maken met de transitie naar 'paludicultuur': ofwel de natte landbouw. Voorbeelden hiervan zijn lisdodden (rietsigaren), cranberries, veenmos, wilde rijst en Azolla. Bij de natte landbouw hoeven we bovendien niet per definitie afscheid te nemen van de (melk-)veehouderij. Het houden van waterbuffels is bijvoorbeeld een reële optie waar al succesvolle voorbeelden van zijn in

[33] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 48

Nederland.[34] Het grote voordeel van natte landbouw is dat veenbehoud er centraal staat en dat er door de natte omstandigheden geen bodemdaling en geen CO_2-uitstoot meer plaatsvindt en er, afhankelijk van de omstandigheden en het type teelt, een zeer rijke biodiversiteit en divers (maar nieuw) landschap kan worden gecreëerd.[35] Het nadeel van natte landbouw is echter dat er nog weinig bekend is over de bedrijfseconomische aspecten, omdat er simpelweg te weinig onderzoek is gedaan. Daarnaast zal het ontwikkelen van de teelt én de productieketen jaren duren. Verder vraagt volledige vernatting veel water, onder andere door hogere verdamping.

Het is belangrijk om niet te onderschatten hoe lastig het is voor een boer om over te stappen op een nieuw verdienmodel als diegene uit een familietraditie van melkveehouders komt: een veehouder wordt namelijk niet zomaar akkerbouwer. Financiële en bedrijfsmatige ondersteuning is op dit vlak daarom essentieel. Op de lange termijn kan het echter wel een zeer goede én complete oplossing bieden voor *alle* aspecten van de veenproblematiek in het landelijk gebied. Daarom is het belangrijk om de ontwikkeling van initiatieven voor de specifieke lokale situatie – zoals bijvoorbeeld lichtere koerassen, veevoer van Azolla, meubels van lisdodden en weidevogel-vriendelijke zuivel[36] – zoveel mogelijk te stimuleren.

De maatregelen die genomen kunnen worden voor de aanpak van veen zijn erg uiteenlopend en hebben allen hun voor- en nadelen. Daarnaast zijn er talloze nieuwe verdienmodellen mogelijk in de agrarische sector; zowel in de biologische als in de natte landbouw. Er is dus veel mogelijk. Als men echter het klimaat, de natuur en de biodiversiteit in veengebieden écht wil beschermen, zal de momenteel populairste maatregel – onderwaterdrainage – onvoldoende zijn. De transitie geëxtensiveerde of natte landbouw lijkt daarom op den duur onvermijdelijk. Het is echter nog te voorbarig om hier tot in detail over uit te wijden omdat er simpelweg nog te weinig *langdurig* onderzoek is verricht. Op de korte termijn zouden peilfixatie en onderwaterdrainage goede manieren kunnen zijn om bodemdaling en de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, totdat er meer onderzoek is gedaan en meer zekerheid is over de bedrijfseconomische aspecten van de natuurinclusieve en natte landbouw. Voor de initiatiefnemer is het vooral van belang dat er maatregelen worden genomen die een positieve bijdrage leveren aan het *volledige* scala aan problemen: bodemdaling, CO_2-uitstoot, biodiversiteit, landschap, klimaatadaptatie en alternatieve economische verdienmodellen die passen bij de vernieuwde aanpak van het veengebied.

Kortom: het feit dat het zo ingewikkeld is om de veenweideproblematiek aan te pakken ligt niet aan een gebrek aan innovatieve oplossingen. Onder de huidige wet- en regelgeving is het echter nog niet voldoende mogelijk om boeren direct te betalen voor hun maatschappelijke diensten, waaronder de opslag van CO_2. Het is daarom van essentieel belang dat er maatregelen worden genomen *"die zowel leiden tot een duurzaam beheer van het veenweidegebied als een goede boterham voor de boer"*.[37]

---

[34] Van Zundert 2017
[35] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 47
[36] Groen 2016; Wij.land 2018; Meubelmakerij Wester 2018; Weide Weelde Boerenzuivel 2018
[37] Van Dijk, Runhaar, Verburg & Hekkert 2018

CONCEPT

Politiek en beleid

Hoewel er steeds meer aandacht is gekomen voor veenbodemdaling, zijn de taken en verantwoordelijkheden voor het dilemma nog erg versnipperd en vooral bij de decentrale overheden neergelegd. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bebouwde omgeving en gemeentelijke infrastructuur. Veel gemeenten hebben op dit thema vooral te maken met stedelijke verzakkingen en de daarbij horende kosten. Daarnaast stellen de gemeenten de bestemmingsplannen vast en kunnen daarmee sturen. De provincies zijn in het landelijk gebied, inclusief de agrarische gebieden, mede-verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en het toedelen van functies. De gemeenten en provincies besluiten daarmee samen of een stuk grond de functie krijgt van agrarisch of natuur. Daarbij heeft de provincie een sturende rol. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer in het landelijk gebied en stemmen dit af met de gemeenten en provincies. De waterschappen zorgen voor de waterkeringen (duinen, dijken en dammen), de hoeveelheid water en de kwaliteit van het water. Als verantwoordelijken voor het regionale peilbeheer, spelen de waterschappen daarmee een essentiële rol bij de aanpassingen in het veengebied.[38]

De huidige werkwijze zorgt er in de praktijk voor dat het waterpeil in het landelijk gebied in de meeste gevallen wordt bepaald door de (economische) functie van de grond. Dit bestaande systeem resulteert echter in veel gevallen in een soort vicieuze cirkel: de huidige veehouderij vraagt om een laag waterpeil, maar dit lage peil zorgt weer voor het inklinken van veen; vervolgens moet het peil nog verder worden verlaagd, waardoor het nóg verder inklinkt. Kortom; dit systeem van 'peil volgt functie' is op den duur niet langer houdbaar en moet worden omgedraaid, waarbij de functie juist bepaald wordt door het benodigde waterpeil.[39]

Het Rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het behoud van natuur en landschap. Op grond daarvan is de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor de natuurkwaliteit van gebieden en voor de bescherming van planten en dieren. Recentelijk is er wel steeds meer aandacht gekomen voor het veen. Toch heeft het Rijk nog steeds geen positie of taak ingenomen ondanks dat er een beroep is gedaan op het kabinet om meer aandacht de besteden aan bodemdaling[40] en gedeeltelijke vernatting als klimaatmaatregel[41]. In plaats daarvan heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor veenbodemdaling bij de decentrale overheden neergelegd.

De publicatie van het PBL uit 2016 genaamd *Dalende bodems, stijgende kosten* leek meer bewustzijn over de veenproblematiek te creëren. Voor het eerst werden de gevolgen en kosten van de veenweideproblematiek in het landelijk en stedelijk gebied integraal in kaart gebracht. Na een uitgebreide evaluatie waaruit de enorme omvang van het probleem bleek, volgde de conclusie: *"Er ligt een belangrijke rol bij de provincies, de waterschappen en de gemeenten*

[38] Planbureau voor de Leefomgeving 2016, p. 25
[39] Groen 2016
[40] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34000, 12. Motie Smaling/Bisschop over een nationaal programma bodemdaling.
[41] *Kamerstukken II* 2015-2016, 31793, 149. Motie Smaling/Van Tongeren/Van Veldhoven over gedeeltelijke vernatting van veenweidegebieden als optie om de klimaatdoelen te verwezenlijken.

CONCEPT

om in nauwe samenwerking met bewoners, eigenaren en de sectoren de gebieden waar veenbodemdaling speelt toekomstbestendig te maken. Het Rijk kan daarin niet ontbreken en kan daar vanuit haar rol als systeemverantwoordelijke voor natuur en klimaat aan bijdragen. Ook zou het Rijk een initiërende rol kunnen spelen bij het ontwikkelen van financieringsinstrumenten."[42] Helaas volgde hierop echter nog geen concrete beleidsmaatregelen vanuit het Rijk.

De onlangs gepubliceerde landbouwvisie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is er niet in geslaagd om de benodigde maatregelen met betrekking tot de aanpak van veen aan te kaarten. Tegelijkertijd kan de publicatie als een doorbraak gezien worden, omdat het besef lijkt te zijn doorgedrongen dat we in de landbouw niet langer kunnen blijven optimaliseren en intensiveren. Veenbodemdaling wordt niet genoemd, terwijl juist in de veenweidegebieden veel mogelijkheden liggen voor de kringlooplandbouw.[43] Ook heeft minister Schouten onlangs maatregelen aangekondigd om weidevogels te helpen middels subsidies voor agrarisch natuurbeheer, zoals bijvoorbeeld het later maaien zodat er geen kuikens of nesten worden geraakt. Dat is een zeer positieve ontwikkeling, maar de Vogelbescherming stelt dat er meer gebieden moeten komen waar landbouwgrond de functie van agrarische natuur krijgt met een specifieke weidevogeldoelstelling om hen nog te kunnen redden.[44] Daarnaast kunnen boeren aanspraak maken op subsidies voor activiteiten uit de Catalogus Groenblauwe Diensten als zij diensten leveren aan het beheer van natuur, landschap, waterbeheer en andere maatschappelijke doelen, zoals recreatie en cultuurhistorie. Deze zogenaamde Groenblauwe Diensten kunnen worden verricht door grondeigenaren of grondgebruikers. Waterpeilverhoging in het veenweidegebied zou een uitstekend en expliciet onderdeel moeten zijn van deze Groenblauwe Diensten.[45]

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van de Rijksoverheid zal begin 2019 verschijnen. In het Kabinetsperspectief op de NOVI worden vier prioriteiten voor deze visie op de gewenste ontwikkeling van de leefomgeving geformuleerd, waarvan de 'toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied'[46] er één is. Gelukkig erkent het perspectief daarom ook dat de aanpak van het veenweidegebied noodzakelijk is. Zo worden er belangrijke constateringen gedaan zoals *"de bodemdaling in veenweidegebieden vraagt vanwege de complexiteit specifieke aandacht op nationaal niveau"* en dat *"een transitie van de landbouw de komende decennia onvermijdelijk is"*[47]. Desalniettemin blijkt ook hier dat er nog geen duidelijke stappen tot coördinatie of doelstellingen uit volgen. De enige richting die wordt gegeven is *"Waterpeilverhoging (en zo mogelijk onderwaterdrainage) in veenweidegebieden is op termijn noodzakelijk om de negatieve gevolgen van bodemdaling (op klimaat, watersysteem, leefbaarheid en natuur) tegen te gaan."*[48] Hieruit blijkt dat het kabinet

[42] Planbureau voor de Leefomgeving 2016
[43] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2018
[44] Vogelbescherming 2018
[45] https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/catalogus-groenblauwe-diensten/
[46] Rijksoverheid 2018, p. 5
[47] Rijksoverheid 2018, p. 23-25
[48] Rijksoverheid 2018, p. 27

CONCEPT

voorzichtig is met de uitvoering en een daadwerkelijke transitie van de landbouw nog uit de weg gaat.

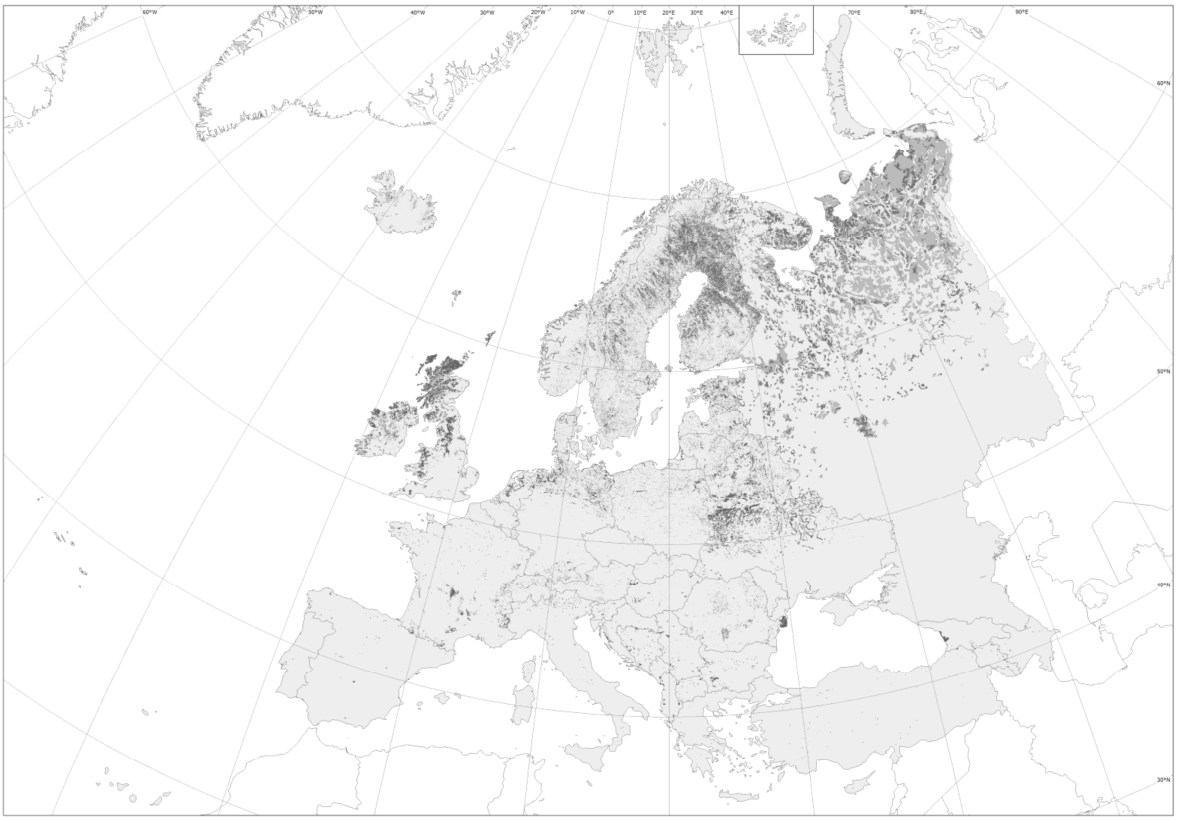
In het klimaatakkoord wordt wel aandacht besteed aan de veenbodemdaling als CO_2-reductiemaatregel. Het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord[49] door de landbouwtafel is om 1,0 megaton CO_2 te besparen met de aanpak van 80.000 hectare veenweiden in 2030. De concrete uitvoering blijft echter nog zeer onduidelijk met alleen de zin: *"Veenweidegebieden kunnen worden vernat, soms met technische maatregelen en soms zal de veehouderij zich hieraan aanpassen en zullen er andere teelten komen."* Die onduidelijkheid wordt bevestigd door de analyse van het voorstel door het PBL waaruit bleek dat de genoemde maatregelen nog niet concreet genoeg zijn: *"Voor maatregelen in veenweidegebieden zal een concreet plan/route moeten worden uitgewerkt voor kennisopbouw, grootschalige pilots, selectie van gebieden en het verkennen van draagvlak voor implementatie. Daarnaast is het van belang om financieringsconstructies uit te werken tot specifieke arrangementen. Bovendien is aandacht nodig voor de coördinatie van de plannen."*[50] Des te meer blijkt dat er nog veel coördinatie vanuit het Rijk nodig is om de maatregelen goed uit te werken. Ondanks de duidelijke constatering blijkt uit de Kabinetsappreciatie van het Klimaatakkoord[51] en de daaropvolgende beantwoording op feitelijke vragen[52] dat het kabinet onvoldoende bereid is om meer actie te ondernemen op het gebied van veen, aangezien zij alle verantwoordelijkheid voor de problemen bij de decentrale overheden neerlegt.

Tot slot speelt de Europese Unie (EU) met betrekking tot landbouw- en natuurbeleid een cruciale rol. De totale CO_2-uitstoot vanuit veenweidegebieden in Europa is ongeveer 270 megaton per jaar. De financiering van projecten op landbouw- en natuurbeleid wordt vooral via LIFE Nature[53] en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU geregeld. De EU is daarmee bepalend voor de aanpak van veenoxidatie. Op dit moment is het grootste obstakel dat veel natte teelten – zoals de lisdodde – nog niet als landbouwgewas worden erkend door de Europese Commissie[54] en dat boeren daardoor geen subsidie voor die nieuwe teelten kunnen ontvangen binnen de eerste pijler van het GLB. Dit maakt de keuze voor boeren zeer onaantrekkelijk om op een alternatieve teelt over te stappen en het staat het creëren van draagvlak onder boeren enorm in de weg. Gezien de grote hoeveelheid veen in met name de noordelijke landen van Europa, zouden innovaties met betrekking tot de stijging van het waterpeil in veenweidegebieden juist gestimuleerd moeten worden. Daarom zou ontwaterde landbouw moeten leiden tot een korting in GLB subsidie. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om onder de *ecoschemes* een apart focusgebied te creëren voor waterrijke gebieden. Nederland en de EU zullen zich daarom hard moeten maken om de mogelijkheden

[49] Sociaal-Economische Raad 2018
[50] Planbureau voor de Leefomgeving, *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen voor het Klimaatakkoord* 2018, p. 29
[51] *Kamerstukken II* 2018-2018, 32813, 220. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid
[52] *Kamerstukken II* 2018-2019, 32813, 245. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid: Lijst van vragen en antwoorden
[53] https://www.staatsbosbeheer.nl/Over-Staatsbosbeheer/Dossiers/natura-2000/life-nature
[54] Verordening (EU) 2015/C 404/01 van de Europese Commissie. Gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen.

CONCEPT

en verdienmodellen rondom alternatieve teelten te onderzoeken en in de lijst van officiële landbouwgewassen op te nemen. Boeren die willen veranderen moeten gestimuleerd worden en op de lange termijn verzekerd zijn van regelgeving, anders zullen zij veel minder snel overstappen op andere vormen van landgebruik. En mocht dit niet op EU-niveau geregeld kunnen worden dan is het juist aan Nederland om hier zelf ambitie op te tonen, onder andere door in de strategische plannen gebruik te maken van andere EU-fondsen waar de beperkingen van het GLB mogelijk mee op te lossen zijn. Hierbij kan aan structuurfondsen gedacht worden. In de strategische plannen kunnen ook expliciet veenprojecten genoemd worden in relatie tot ELFPO, het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (pijler 2 van het GLB).



Veen in Europa (bron: Tanneberger e.a. 2017, p. 4)

Beslispunten

Het veenweidelandschap blijkt ten onder te gaan aan datgene dat de identiteit ervan voor een lange tijd heeft bepaald. De gevolgen van de ontwatering ten behoeve van de landbouw zijn enorm: bodemdaling, uitstoot van broeikasgassen en verlies van biodiversiteit zijn de voornaamste problemen in het landelijk gebied. De enorme opgaven in het stedelijk gebied zijn dan nog niet eens behandeld. Er is in Nederland een zeer versnipperd veenlandschap met veel verschillende waarden die al dan niet concurrerend zijn. Zoals in het kabinetsperspectief op de NOVI al gesteld werd: *"de bodemdaling in veenweidegebieden vraagt vanwege de complexiteit specifieke aandacht op nationaal niveau"*[55]. De initiatiefnemer wil daar graag gehoor aan geven en stelt daarom de volgende beslispunten voor:

I Doelstellingen

De mensen die betrokken zijn bij de veenproblematiek blijken grote behoefte te hebben dat er vanuit het Rijk oplossingen komen voor het *totale* pakket aan problemen in het landelijk veengebied. Dat pakket is zo divers dat decentrale overheden er niet voldoende grip op hebben. Hoewel de initiatiefnemer vindt dat alleen decentrale overheden maatwerk kunnen leveren in de regio en daarom verantwoordelijk zullen zijn voor de uitwerking van plannen, is het aan het Rijk om doelstellingen te formuleren. Daarom wil de initiatiefnemer de volgende doelstellingen voorstellen:

Broeikasgassen

- De regering heeft als doel dat de CO_2-uitstoot uit veen in 2030 minimaal 1,25 megaton is afgenomen.
- De regering heeft als doel dat de CO_2-uitstoot uit veen in 2050 met ten minste 3,4 megaton is afgenomen zodat de Nederlandse natuur op zijn minst klimaatneutraal zal zijn.

Ontwatering

- De regering heeft een maximale drooglegging van 60 centimeter onder het maaiveld in 2030 als doel.
- De regering heeft een gemiddelde drooglegging van 35 centimeter onder het maaiveld in 2050 als doel, afhankelijk van de regionale situatie.

Kerende grondbewerking

- De regering verbiedt kerende grondbewerking op veenbodems met ingang van 2020.

[55] Rijksoverheid 2018, p. 23

CONCEPT

Biodiversiteit

- De regering heeft als doel dat de weidevogelpopulatie in 2050 duurzaam in stand is gehouden. Voor de grutto gaan de regering uit van circa 40.000 broedparen (de stand van de populatie anno 2011). Die doelstelling zal ook de populaties van andere weidevogels in stand houden, zijnde de veldleeuwerik, kievit, tureluur, wulp, slobeend en scholekster.

II Onderzoek en kennisopbouw

Dat er íets moet gebeuren in de landelijke veengebieden is evident, maar er blijkt nog te weinig kennis te zijn om concrete maatregelen voor te stellen. Volgens Nederlandse wetenschappers is één van de grootste obstakels bij de aanpak van veen dat er in Nederland geen goede meetinfrastructuur aanwezig is om bodemdaling en de uitstoot van CO_2, lachgas en methaan te meten. Daarnaast is er een grote behoefte aan *langdurig* onderzoek. De meeste veenonderzoeken lopen maximaal 3 tot 4 jaar (vaak een bestuursperiode), terwijl dat veel te weinig is om veelbetekenende conclusies te trekken. Voor natte teelten is het bijvoorbeeld moeilijk om te zeggen of gewassen langer dan 3 jaar stand houden. Deze problemen belemmeren het onderzoek naar veenbodemdaling en staan definitieve kennis over de effectiviteit van de verschillende vernattingsmaatregelen in de weg. Daarom stelt de initiatiefnemer met betrekking tot onderzoek en kennisopbouw het volgende voor:

Aanleg meetnetwerk

- De regering investeert in goede meetinstrumenten die bodemdaling precies kunnen meten en meetinstrumenten die CO_2-, methaan- en lachgasuitstoot kunnen meten om op die manier een goed meetnetwerk aan te leggen. Hierbij is de ontwikkeling van nieuwe modellen om bodemdaling te berekenen van belang.
- De regering stimuleert daarmee het meten van CO_2-, methaan- en lachgasuitstoot uit veen in het algemeen én na implementatie van afzonderlijke (vernattings-)maatregelen: peilindexatie, peilfixatie, onderwaterdrainage en verschillende vormen van alternatief landgebruik.
- De regering zorgt dat er grootschalig data wordt verzameld van (de effecten van) bodemdaling.

Gecoördineerd langdurig onderzoek

- De regering subsidieert langdurig onderzoek van minimaal 10 jaar waarbij onder andere onderzoek gedaan wordt naar onderwaterdrainage, natte teelten en alternatieve teelten en diens effecten op natuur, biodiversiteit, waterbeheer en veenbehoud. Onderzoek naar de bedrijfseconomische aspecten van de natte landbouw en verkenning van de markt is ook essentieel voor een toekomstbestendig gebruik en beheer van veen.
- De regering stimuleert actief kennisuitwisseling en samenwerking tussen de verschillende onderzoeksinstellingen en consortia die zich bezighouden met veen.

CONCEPT

III Boeren ondersteunen: van melkveehouder naar waterboer?

Praktisch alle maatregelen om veenbodemdaling tegen te gaan betekenen een vorm van inkomstenverlies door extensivering voor de boer. Het is daarom van essentieel belang dat boeren gecompenseerd worden vanuit het Rijk voor hun inkomstenverlies en gestimuleerd worden om over te stappen op een geëxtensiveerde vorm van landbouw. Het feit dat er binnen de Groenblauwe Diensten weinig ruimte is voor vernattingsmaatregelen is een groot obstakel, omdat daardoor in gebieden met zeer extensieve landbouw geen tot weinig subsidie kan worden ontvangen. Daarnaast is gebleken dat koolstofopslag in de grond (CCS) duurder is dan de meeste vernattingsmaatregelen. Het Rijk kan daarom veel beter rechtstreeks boeren die hun waterpeil verhogen betalen voor het in de grond houden van CO_2. Daarmee creëer je een win-winsituatie: enerzijds hoeft de (vaak oudere) boer een stuk minder hard te werken en niet meer elke dag om 5 uur op te staan om zijn of haar koeien te melken; en anderzijds vindt het Rijk daarmee een uitermate kosteneffectieve oplossing voor de opslag van CO_2 en een oplossing voor het behoud van veen, verbeterde biodiversiteit en verminderde bodemdaling. Daarnaast bespaart het Rijk daarmee de hoge extra kosten voor waterbeheer die het zou maken bij voortzetting van het huidige beleid. Tot slot staat de huidige Europese regelgeving van het GLB de stimulering van natte en natuurinclusieve landbouw in de weg. Alleen met compensatie zal het aantrekkelijk worden voor een boer om over te stappen op natte en natuurinclusieve landbouw. Daarom stelt de initiatiefnemer met betrekking tot het ondersteunen van boeren het volgende voor:

Financieel vangnet voor boeren

- De regering ontwikkelt een financieringssysteem waarbij boeren betaald worden voor de opslag van CO_2 als zij hun waterpeil omhoog zetten. Daarmee worden zij gecompenseerd voor hun inkomstenverlies en worden meerdere maatschappelijke problemen gezamenlijk opgelost.

Europese subsidies

- De regering maakt zich hard op Europees niveau om bij de hervorming van het GLB in te zetten op stimulering van waterpeilverhoging. Dit leidt er op de lange termijn toe dat GLB-subsidies natte landbouw stimuleren en ontwaterde landbouw ontmoedigen.
- De regering maakt zich hard op Europees niveau om natte teelten – zoals bijvoorbeeld de lisdodde – op te nemen in de Europese lijst van landbouwgewassen zodat boeren in aanmerking komen voor een landbouwsubsidie binnen de eerste pijler van het GLB. Dit gebeurt nadat er langdurig onderzoek is verricht naar de teelten en de bedrijfseconomische aspecten ervan.
- De regering zal veenprojecten expliciet noemen in de strategische plannen en de nationale invulling van het GLB.

CONCEPT

Uitbreiding van de Groenblauwe Diensten

- De regering voegt binnen de Groenblauwe Diensten meerdere vernattingsmaatregelen toe zoals natte teelten en verhoging van het waterpeil. Deze dienen namelijk ook maatschappelijke doelen waar de Groenblauwe Diensten voor bedoeld zijn.
- De regering stimuleert boeren in het bezit van veengrond om gebruik te maken van de deze 'nieuwe' Groenblauwe Diensten met een hoger waterpeil.

IV Coördinatie vanuit het Rijk

Uit alle gesprekken met provincies, gemeenten, verscheidene veenonderzoeksinstanties en de agrarische sector blijkt dat er een groot gebrek aan coördinatie is vanuit het Rijk. Er is onlangs een motie van de leden Geurts, de Groot en Bromet[56] aangenomen die ervoor moet zorgen dat de regering één coördinerende minister met betrekking tot de veenbodemdalingsproblematiek aanwijst. De problematiek is momenteel namelijk versnipperd over de volgende ministeries: Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV); Infrastructuur en Waterstaat; Economische Zaken en Klimaat; en Binnenlandse Zaken. Die versplintering is een groot probleem, omdat er daardoor geen enkele minister een coördinerende rol vervult. In het voorstel voor het Klimaatakkoord en het kabinetsperspectief op de NOVI wordt aandacht besteed aan de veenproblematiek, maar er volgen weinig concrete maatregelen en de verantwoordelijkheid wordt vooral bij de decentrale overheden neergelegd. Daarom is het evident dat er – naast eindverantwoordelijkheid bij één ministerie – een duidelijk coördinerend orgaan nodig is om de plannen van het Rijk te formuleren. De uitvoering van de plannen en het maatwerk zullen wel aan de provincies worden overgelaten. Daarom stelt de initiatiefnemer met betrekking tot de coördinatie vanuit het Rijk de volgende beslispunten voor:

Verantwoordelijkheid voor de veenproblematiek

- De regering belegt de veenproblematiek in het landelijk gebied als eerste bij het ministerie van LNV.
- De minister van LNV wordt aangewezen als coördinerend bewindspersoon voor de aanpak van de landelijke veenproblematiek. De minister is daarmee verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen.

Deltaplan Veen

- De regering maakt een Deltaplan Veen waarin de plannen van het Rijk geformuleerd worden met als doel de bovengenoemde doelstellingen te behalen.
- Het plan wordt geformuleerd samen met de agrarische sector, natuur- en milieuorganisaties, kennisinstellingen en decentrale overheden. Bij het formuleren van de

[56] *Kamerstukken II* 2018-2019, 35000, 10. Motie Geurts/De Groot/Bromet over één coördinerende minister voor de problematiek van veenbodemdaling.

CONCEPT

plannen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de korte en lange termijn; tussen verschillende regio's; en tussen betrouwbare en onbetrouwbare kennis op het gebied van veen.

- De regering stelt een veencommissie aan om het Deltaplan Veen te formuleren en fungeert daarna als coördinerend orgaan. Aan het hoofd van de veencommissie stelt de regering een veencommissaris aan die alle betrokken partijen verbindt en de gezamenlijke maatschappelijke opgaven en het behalen van de doelstellingen centraal stelt. De veencommissaris is daarmee eindverantwoordelijk voor de *uitvoering* van de plannen.
- De regering neemt alle bovenstaande doelstellingen en beslispunten mee in het Deltaplan Veen.

Laura Bromet
17-12-2018

CONCEPT

Bijlage 1: Financiële verantwoording

De kosten voor de aanpak van veenweiden zijn in grote mate afhankelijk van de keuzes die gemaakt zullen worden. De manier waarop het pakket van maatregelen zal worden samengesteld heeft daar onder andere een zeer grote invloed op. De initiatiefnemer stelt daarom voor om in eerste instantie vanuit het Rijk 500.000 euro vrij te maken voor de ontwikkeling van het Deltaplan Veen en het aanstellen van een veencommissaris. In de Voorjaarsnota van 2019 zal ruimte worden gevonden voor dit zeer geringe bedrag. In de begroting van 2020 wordt geld gereserveerd voor de uitvoering van de plannen die zijn geformuleerd in het Deltaplan Veen.

CONCEPT

Geraadpleegde Bronnen

Bijlo, E., & F. Straver, 'Het failliet van de ondergrondse CO_2-opslag', *Trouw* 8 juli 2017.

Centrum voor Landbouw en Milieu, *Vernatting veengebieden voor landbouw, klimaat en biodiversiteit,* CLM Onderzoek en Advies 2018.

Greenpeace, *Factsheet Kolenexit in Nederland*, Greenpeace 2017.

Groen, J., *Waterlandse Buffelmozzarella en andere streekproducten uit het veen: Een initiatiefvoorstel van GroenLinks voor de redding van het veen in Waterland door bevordering van streekproducten en duurzame, natuurinclusieve landbouw,* Amsterdam: GroenLinks 2016.

Hein, L., 'Onderwaterdrainage veengebieden zeer kostbaar en effect niet bewezen, *Nature Today*17 oktober 2018

Kamerstukken II 2014-2015, 34000, 12. Motie Smaling/Bisschop over een nationaal programma bodemdaling.

Kamerstukken II 2015-2016, 31793, 149. Motie Smaling/Van Tongeren/Van Veldhoven over gedeeltelijke vernatting van veenweidegebieden als optie om de klimaatdoelen te verwezenlijken.

Kamerstukken II 2018-2019, 32813, 220. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Kamerstukken II 2018-2019, 32813, 245. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid: Lijst van vragen en antwoorden.

Kwakernaak, C., J. van den Akker, E. Veenendaal, K. van Huissteden & P. Kroon, *Veenweiden en klimaat: Mogelijkheden voor mitigatie en adaptatie,*Wageningen University & Research 2010.

Meubelmakerij Wester, ''Better Wetter' leidt tot rietplantmeubels', *Actief* 28 februari 2018.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in de kringlooplandbouw,* Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2018.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Dalende bodems, stijgende kosten: Mogelijke maatregelen tegen veenbodemdaling in het landelijk en stedelijk gebied,* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2016.

CONCEPT

Planbureau voor de Leefomgeving, *Kosten Energie- en Klimaattransitie in 2030 – update 2018,* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2018.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen voor het klimaatakkoord,* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2018.

Reijn, G., 'Het ei van Columbus voor Friese boeren, en ook goed voor het klimaat', *De Volkskrant* 27 juli 2017.

Reijn, G., 'De Nederlandse natuur laat meer CO_2 los dan ze opneemt en vastlegt', *De Volkskrant* 6 november 2017.

Rijksoverheid, *Kabinetsperspectief NOVI,* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018

Rosenberg, E., & J. Dohmen, 'OM: de veestapel moet kleiner', *NRC* 12 november 2018.

Smit, P.H., 'Boeren zien noodzaak van verandering in: het is tijd om oog te hebben voor het bevorderen van biodiversiteit',*De Volkskrant* 4 mei 2018

Sociaal-Economische Raad, *Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord,* Den Haag: Sociaal-Economische Raad 2018.

Tanneberger, F., e.a., *The peatland map of Europe*, Dundee: MiresandPeat Journal 2017.

Van der Laan, M., 'Noorden koploper in CO_2-uitstoot door veengebieden', *Dagblad van het Noorden* 6 november 2017.

Van Dijk, J., H. Runhaar, R. Verburg, & M. Hekkert, 'Innovatieve kennis genoeg, nu nog de toepassing', *NRC* 4 december 2018.

Verordening (EU) 2015/C 404/01 van de Europese Commissie. Gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen.

Weide Weelde Boerenzuivel, 'Producten', *Weide Weelde* 2018.

Wesselingh, F., 'Veenlandschap', *Geologie van Nederland* 2018.

Wij.land, 'Projecten: Azolla pilot in het Twiske', *Wij.land* 2018.

CONCEPT