

Vergaderjaar 2020–2021

34 985

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)

L

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Op 29 juni jl. heeft de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) een advies uitgebracht met de titel «De bodem bereikt?!». Hierbij stuur ik u mede namens de Minister van BZK de reactie van het kabinet op dit rapport, zoals is toegezegd tijdens het debat over de Aanvullingswet natuur Omgevingswet op 30 juni 2020.

De kern van het advies is dat de vitaliteit van de Nederlandse bodems onder druk staat. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de omgevingskwaliteit en het producerend vermogen van de gronden in ons land. Volgens de Rli nemen de kwaliteit en kwantiteit van de agrarische productie af, natuur- en bosgebieden worden aangetast door verzuring en overbemesting en de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater staat onder druk. Koolstofopslag in de bodem en waterbufferend vermogen van de bodem kunnen verhoogd worden ten opzichte van de huidige situatie. Met dit advies wijst de Rli op de urgentie van deze problematiek en pleit voor een stevigere aanpak in het bodembeleid.

Deze boodschap komt op een goed moment. In de LNV-visie «Waardevol en verbonden» heeft het kabinet ook benadrukt hoe cruciaal goede bodemkwaliteit is voor de toekomst van de landbouw, de voedselvoorziening en het landelijk gebied. Niet alleen het productievermogen hangt ervan af, ook de biodiversiteit, de klimaatbestendigheid en de waterkwaliteit. Het advies van de Raad bevat richtinggevende handreikingen om beter, duurzamer met onze bodems om te gaan.

Stuur op meerdere functies en functies volgen bodem

De ruimte in Nederland is beperkt. Daarom moeten de bodems in het landelijk gebied volgens Rli waar mogelijk voor combinaties van functies

worden gebruikt zoals landbouw en koolstofopslag, of bos en waterretentie. Ook landbouw en natuur kunnen veelal goed samengaan.

De principes «functie volgt bodem» en «meervoudig bodemgebruik» sluiten aan bij de nationale belangen en afwegingsprincipes die in de NOVI worden benoemd.

Om een gezonde en veilige fysieke leefomgeving te kunnen bereiken en behouden is een goede kwaliteit van lucht, bodem, water en voldoende natuur noodzakelijk. Een draagkrachtige bodem en goed functionerend bodemwatersysteem is zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied van belang.

Met onder andere het aangekondigde Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), dat onder de NOVI zal worden gestart, wordt beoogd om richting te geven aan de ontwikkeling van het landelijk gebied. In het NPLG wordt overzicht geboden over relevante trajecten en wordt een analyse gemaakt van alle opgaven in het landelijke gebied met mogelijke kansen en knelpunten in ruimtegebruik en kwaliteit. Uiteindelijk leidt dit tot een toekomstvisie voor het landelijk gebied. Met de lessen die getrokken kunnen worden uit het overzicht van de lopende ruimtelijke opgaven en gebiedsuitwerkingen, doet het programma voorstellen voor instrumenten (generiek of gebiedsspecifiek) die de uitvoering van de opgaven in het landelijk gebied moeten ondersteunen. Daarbij brengt het programma in kaart in hoeverre het huidige instrumentarium adequaat (b)lijkt te zijn voor de veranderingsopgaven die opdoemen dan wel hoe de effectieve inzet van die instrumenten kan worden bevorderd. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met waar de kwetsbare bodems moeten worden ontzien, de bodemkwaliteit kan worden verbeterd en functies passend moeten worden gemaakt aan een geschikte bodem. Dit beleid krijgt verder vorm op het provinciaal beleidsniveau (ruimtelijk beleid, natuurbeheer en landinrichting) en het gemeentelijk beleidsniveau (ruimtelijke bestemming en beheervoorwaarden).

De kabinetsvisie op een toekomstbestendige kringlooplandbouw en het verbinden van landbouw en natuur zijn cruciaal om een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied, zoals omschreven in de NOVI, vorm te geven. Natuurinclusieve vormen van landbouw kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de bodemstructuur en het bodemleven, door onder andere minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest en door een hogere bodemdiversiteit. Agroforestry zie ik als zo'n kansrijke vorm van natuurinclusieve landbouw, waarbij houtige gewassen geïntegreerd worden met akkerbouw of veeteelt. In het kader van onder andere de bossenstrategie zijn Rijk en provincies momenteel aan het uitwerken hoe de ontwikkeling van agroforestry in Nederland gestimuleerd kan worden. Daarnaast wordt in de bossenstrategie een ambitie uitgewerkt voor het stimuleren van (met name) houtige landschapselementen, en werk ik bovendien aan een investeringsregeling voor de aanplant van niet-productieve landschapselementen in het agrarisch gebied.

Ook in de praktijk van het beheer van de agrarische gronden van het Rijk wordt de ernst van de gevolgen van de bodemdegradatie en vraagstukken als de depositie van stikstof onderkend. In de aanbevelingen van de raad zie ik diverse aanknopingspunten met het uitvoeringsbeleid van het RijksVastgoedBedrijf (RVB). Denk aan het Regionaal Ontwikkelprogramma (ROP) en aan de RVB-Portefeuillestrategie voor de Gronden. Het RVB volgt het geactualiseerde beleid voor de agrarische gronden van de Staat. Dit houdt onder meer in, dat rijksgronden kunnen worden ingezet voor (nationale) beleidsdoelen. Daartoe hoort ook het streven naar het borgen van de bodemkwaliteit.

Richt instrumentarium op bodemvitaliteit

De raad adviseert om het beleidsinstrumentarium aan te passen teneinde te kunnen sturen op bodemvitaliteit. Dit betreft het opzetten van een monitorings- en kennissysteem waarin informatie wordt verzameld en gedeeld over de bodemvitaliteit, het aanpassen van de pacht-, mest- en fiscale wetgeving, het introduceren van op maat gesneden beloningsvormen voor duurzaam bodembeheer, bijvoorbeeld via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de invoering van schadeherstelmaatregelen. De raad geeft hiervoor een aantal voorbeelden.

Voor het nieuwe GLB, dat vorm krijgt in een nationaal strategisch plan, streeft het kabinet naar een juiste balans tussen het stellen van voorwaarden in de conditionaliteit enerzijds, bijvoorbeeld om bodemdegradatie tegen te gaan, de bodem in de winter te beschermen of gewasrotatie te bevorderen en anderzijds het stimuleren en belonen van verdergaande goede praktijken in een eco-regeling en/of het agrarisch natuurbeheer. Nadrukkelijk zet ik er op in om bodemaatregelen te stimuleren met eco-regelingen mogelijk door waardering ervan in een integraal puntensysteem.

Het Nationaal programma landbouwbodems¹ geeft invulling aan de afspraak in het klimaatakkoord om in 2030 jaarlijks 0,5 Mton CO₂-eq in minerale landbouwbodems vast te leggen. Met het programma wordt gestuurd op het bereiken van duurzaam beheer van alle Nederlandse landbouwbodems in 2030. Dit ten behoeve van een betere bodemvruchtbaarheid, klimaatbestendigheid, schoner oppervlakte- en grondwater, een hogere biodiversiteit en het vastleggen van koolstof.

Ook voor het versterken van bos en natuur, is de bodem van groot belang. De maatregelen die de Rli schetst waaraan natuurterreinbeheerders kunnen bijdragen, worden onder meer meegenomen in de uitwerking van de Bossenstrategie en het Programma Natuur, waar ik samen met provincies aan werk. Zo gaat het om een betere vochthuishouding, meer menging met loofsoorten die een rijk strooisel geven of het voorkomen van bodemverdichting.

Monitorings- en kennissysteem

De raad adviseert het opzetten van een monitorings- en kennissysteem waarin meer informatie wordt verzameld en gedeeld over de bodemvitaliteit. Binnen het Nationaal Programma Landbouwbodems vindt monitoring, kennisontwikkeling en -verspreiding plaats waarmee ook informatie over bodemkwaliteit, koolstofvastlegging en maatregelen van duurzaam bodembeheer wordt verkregen. Inmiddels is een set van fysische, chemische en biologische indicatoren ontwikkeld (indicatorset BLN 1.0) waarmee de bodemkwaliteit eenduidig kan worden vastgesteld (Rapport WPR-795, juli 2019). Naast een algemene beoordeling van de bodem en de mate van koolstofvastlegging, wordt hiermee een integraal beeld van de bodemkwaliteit verkregen. Op basis van de uitgevoerde landsdekkende nulmeting, vervolgmetingen en de nadere validering van de toe te passen maatregelen wordt onder meer de koolstofopbouw over langere termijn gemeten en inzichtelijk gemaakt.

Tevens wordt een landelijke monitoring ontwikkeld, waarmee maatregelen voor duurzaam bodembeheer en koolstofvastlegging die op de boerenbedrijven worden toegepast zullen worden gevolgd in de tijd. In samenwerking met de verschillende stakeholders die deelnemen aan het Nationaal Programma Landbouwbodems onder leiding van onafhankelijk

¹ Brief van de Minister van LNV, Kamerstuk 30 015, nr. 58.

trekker Jan Jacob van Dijk wordt gewerkt aan verschillende manieren om deze indicatorset in tools te verwerken die in de praktijk door ondernemers gebruikt kunnen worden.

Wet- en regelgeving

Rli geeft aan dat de Nationale Omgevingsvisie, de Bodemstrategie, de Milieuvisie, de mest- en pachtwetgeving en het fiscaal beleid niet altijd een gunstige invloed hebben op de vitaliteit van de bodems. De heersende wet- en regelgeving is bovendien verstrengeld met de belangen van gevestigde partijen. Dure investeringen in drijfmeststallen en mestinjectieapparatuur vertragen bijvoorbeeld het omschakelen naar het gebruik van vaste mest, hetgeen van groot belang is voor de bodemvitaliteit, zo stelt Rli. Ten slotte worden internationale milieudoelen volgens de Rli niet bereikt.

Rli beveelt aan om wettelijke belemmeringen weg te nemen die vitale bodems in de weg staan. Ik neem deze aanbeveling ter harte. Bezien zal worden hoe wettelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen. Deels betreft het regels die ook al in het kader van de omschakeling naar kringlooplandbouw worden heroverwogen en aangepakt.

Er lopen acties om bijvoorbeeld de mestwetgeving en het pachtstelsel zo in te richten dat deze duurzaam beheerde bodems dichterbij brengen. Zo kan vanuit het mestbeleid gedacht worden aan het bieden van meer ruimte voor het toepassen van compost, wat kan bijdragen aan een betere bodemkwaliteit.

Zoals ik in mijn hoofdlijnenbrief herziening pachtbeleid (Kamerstuk 27 924, nr. 73) heb aangegeven deel ik de analyse van de Rli dat de huidige pachtwetgeving de pachter onvoldoende prikkelt tot goed bodembeheer. Daarom wil ik de pachtwetgeving zo veranderen dat langlopende pachtcontracten worden gestimuleerd. In dezelfde brief heb ik aangegeven dat ik net als de Rli de noodzaak zie om de mogelijkheden van de verpachter uit te breiden om duurzaamheidsvoorwaarden op te nemen in het pachtcontract.

Binnen de fiscale wet- en regelgeving kunnen ondernemers gebruik maken van de milieu-investeringsregelingen Mia en Vamil. Ondernemers komen in aanmerking voor Mia en/of Vamil als ze investeren in een bedrijfsmiddel dat op de milieulijst staat en voldoet aan de daarin gestelde eisen. Op deze milieulijst staan diverse technieken die bijdragen aan bodembescherming en grondstofbesparingen, zoals apparatuur voor plaats specifiek bemesten en teeltsystemen voor vollegrondgewassen in de openlucht.

Beloningsvormen

De raad stelt dat slimme financiële prikkels nodig zijn voor de opschaling van natuurinclusieve landbouw, die van groot belang is voor het bereiken van vitale bodems. Indien bodems meer functies moeten gaan vervullen, vindt de raad het logisch daar een financiële vergoeding aan agrariërs, bos- of natuurbeheerders tegenover te stellen.

De aanbeveling van Rli past goed bij de reeds ingezette acties om boeren verder te stimuleren de beweging richting kringlooplandbouw te maken. Hiervoor is het van belang dat door hen en door ketenpartijen en overheden eenduidig wordt gestuurd op de belangrijkste doelen en dat er handvatten zijn om prestaties te belonen. In het realisatieplan van de LNV-visie «Waardevol verbonden» is aangegeven dat de overheid de regio

neemt om bij aanvullende beloningen deze zo veel mogelijk te standaardiseren (bijvoorbeeld geënt op kritische prestatie-indicatoren, kpi's).

Inmiddels is het denken over kpi's in een volgende fase gekomen, mede na het uitkomen van het advies van het Louis Bolk Instituut (Jan Willem Erisman) en Boerenverstand (Frank Verhoeven) *Integraal op weg naar kringlooplandbouw 2030. Een voorstel voor kritische prestatie indicatoren systematiek*². Op basis van dit advies wordt verder gewerkt aan het uitwerken van een integrale set geschikte kpi's, waaronder op het onderwerp bodem. Deze zullen in de praktijk worden uitgetoetst in de experimenteelgebieden voor kringlooplandbouw. In de praktijk lopen er al diverse initiatieven. Zo wordt er in het kader van het Deltaplan biodiversiteit gewerkt aan kpi's. Ook is door de initiatiefnemers van het Deltaplan een biodiversiteitsmonitor voor melkveebedrijven ontwikkeld en is er voor de akkerbouw een in voorbereiding, waarbij bodemkwaliteit een van de indicatoren is. Daarnaast werken overheden, maatschappelijke partijen en ondernemers ook binnen het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP-VP) samen aan kpi's, bijvoorbeeld bij Brabants Bodem (<https://www.vangoghnationalpark.com/over-brabants-bodem>) en een gebiedspilot over akkerbouw in de Zuidwestelijke Delta.

In een aantal Regio Deals en IBP-VP gebieden zijn thema's als een gezonde bodem en het tegengaan van schadelijke effecten van bodemdaling onderwerp van de regionale opgave waaraan Rijk en regionale partijen gezamenlijk werken. Voorbeelden van Regio Deals zijn Zuid Oost Friesland en het Groene Hart. In Zuid Oost Friesland staat de bodem onder druk door droogte (veenweideproblematiek, beekdalen), klimaat en landbouw (uitputting). De Regio Deal zet onder andere in op een leer- en kenniscentrum ten behoeve van (agrarisch) ondernemers, studenten en onderzoekers voor minimaal dertig unieke bodemproeven/projecten op het gebied van klimaat, waterkwaliteit en biodiversiteit. In de Regio Deal bodemdaling Groene Hart werken acht regionale overheden en het Rijk samen aan handelingsperspectief voor burgers en bedrijven met betrekking tot bodemdaling. Zo wordt er bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar infiltratiesystemen die bodemdaling verminderen en tot hogere opbrengsten kunnen leiden voor de landbouw. Ten behoeve van het stedelijke gebied wordt een veelvoud aan innovatieve en bestaande wegfunderingen nauwkeurig gemonitord op zettingen. Met de verkregen data kunnen bestaande (geotechnische) modellen verbeterd worden. De combinatie van deze projecten moet tot een verbetering leiden van de kwaliteit van de openbare ruimte, tegen lagere beheerkosten.

Voorbeelden uit IBP-VP gebieden zijn Laag Holland en de Achterhoek. In IBP-VP gebied Laag Holland (voorheen Amsterdam Wetlands) wordt geëxperimenteerd met veenontwikkeling, peilgestuurde drainage, lisdoddeenteelt en het verkleien van veen. In de Achterhoek wordt verkend hoe andere verdienmodellen voor de landbouw in combinatie met inrichtingsmaatregelen kunnen bijdragen aan het beter vasthouden van water in het gebied.

Ter invulling van de afspraken uit het klimaatakkoord om jaarlijks 0,5 Mton CO₂-eq in landbouwbodems vast te leggen, zullen gewassen een stimulans krijgen die duurzaam bodembeheer bevorderen en meer dan gemiddeld CO₂ vastleggen in de bodem. Diepwortelende rustgewassen, zoals zomergranen, zijn positief voor verschillende maatschappelijke opgaven zoals CO₂ vastlegging, klimaatadaptatie en het sluiten van nutriëntenkringlopen (beperken emissies naar grond- en oppervlaktewater). Daarom laat ik in het kader van het opstellen van het Nationaal

² <http://www.louisbolk.org/downloads/3521.pdf>.

Strategisch Plan (NSP) ten behoeve van de komende periode van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) onderzoek doen naar de omvang en waarde van deze bijdragen, inclusief de eventuele verschillen per grondsoort.

Een GLB-waardering zal echter – zeker in het geval van akkerbouw/ bouwland – onvoldoende prikkels genereren om deze gewassen economisch interessant te maken. Welke waardering mogelijk is en hoe de interactie tussen blijvende teelten en bouwlandpercelen is, zal ook onderdeel zijn van de hierboven genoemde studie in het kader van het NSP-traject. In hun genoemde advies concluderen Erisman en Verhoeven dat er sprake moet kunnen zijn van stapeling van beloningen. Als inmenging van de overheid niet leidt tot terugtrekkende bewegingen van marktpartijen, is dit een interessant concept. Welke waardering mogelijk is vanuit het GLB en hoe de interactie tussen blijvende teelten en bouwlandpercelen is, zal onderdeel zijn van de interventielogica van het Nationaal Strategisch Plan.

Het RVB stimuleert samen met de lokale overheid meervoudig (agrarisch) grondgebruik in Flevoland: dat kan zijn agrarisch gebruik van relatief natte gronden of het combineren van meerdere functies (wonen, natuur, agrarisch, waterbeheer). Ook kunnen proefprojecten met duurzame vormen van landbouw (agroforestry, strokenteelt) op rijksgronden worden ontwikkeld (toezegging Staatssecretaris BZK, Zeewolde, maart 2019).

Schadeherstel

In de Bossenstrategie werken Rijk en provincies onder andere aan de ambitie voor bosuitbreiding en revitalisering van de Nederlandse bossen. Zo is er de ambitie om het bosareaal in 2030 met 10% te laten toenemen (ca 37.000) hectare. Een deel van deze bossen zal dienen als bufferzone om kwetsbare natuurgebieden. De revitalisering van het Nederlandse bos is een andere belangrijke ambitie van de Bossenstrategie. Het herstel van de bosbodems is een van de focuspunten. De revitaliseringsmaatregelen van de bosbodem zijn bijvoorbeeld het gericht aanplanten van boomsoorten met rijk strooisel en toepassing van steenmeel. De uitwerking van de revitalisering maatregelen wordt onder andere meegenomen in Programma Natuur.

Ten slotte

Ik heb gemerkt dat het onderwerp bodem inspirerend is voor velen en een verbinding vormt op verschillende onderwerpen. Bodemkwaliteit gaat velen aan het hart en is in ieders belang. De komende periode zal ik gebruiken om de reeds ingeslagen weg om de bodemkwaliteit in Nederland te verbeteren voort te zetten en te versterken.

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