

Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. Commissie I&W

Datum 22 maart 2023
Behandeld door Tom Kunzler
Telefoonnummer
Onderwerp Snelle uitwerking Water en Bodem Sturend nodig voor gezonde natuur

Geachte Kamerleden,

Op 27 maart bespreekt uw commissie de kabinetsbrief Water en Bodem sturend tijdens een notaoverleg. Natuurmonumenten, Vogelbescherming Nederland, LandschappenNL, Natuur & Milieu, het Wereld Natuur Fonds, SoortenNL en de Waddenvereniging ondersteunen de uitgangspunten en keuzes om water en bodem sturend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Een gezonde bodem, voldoende en schoon water, en een toekomstbestendig gebruik van ons land dragen bij aan gezonde natuur, toekomstbestendige landbouw en een goed milieu. Echter: het moet concreter!

In de gebiedsplannen, die provincies voor 1 juli moeten indienen, moeten water en bodem sturend zijn voor de daaropvolgende gebiedsprocessen. Daarnaast moeten bij alle andere ruimtelijke ontwikkelingen, buiten het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), water en bodem eveneens sturend zijn. De brief biedt de juiste keuzes en uitgangspunten, maar daarmee is het nog geen werkelijkheid. We maken ons grote zorgen over de implementatie, borging en handhaving. Want zonder de juiste randvoorwaarden kan Water en Bodem sturend een dode letter worden en blijft onze natuur ziek vanwege een ongezonde bodem, vervuild water en verdroging.

Water en bodem sturend, maar hoe precies?

De structurerende keuzes zijn vooralsnog geen keuzes: het zijn beleidsvoornemens die in veel gevallen nog niet wettelijk verankerd of op een andere manier geborgd zijn. Daarnaast zijn de precieze details per keuze nog niet uitgewerkt en mogen overheden op basis van "comply or explain" van de keuzes afwijken. Wat wel en geen geldige grond daarvoor is? Dat is nog onbekend. Terwijl het gaat om heel wezenlijke en terechte voornemens zoals het niet afwentelen van privaat naar publiek, naar andere sectoren of naar toekomstige generaties. Ook stelt de minister te gaan monitoren en jaarlijks de Kamer een rapportage te sturen over de uitvoering, maar de wijze waarop is ook nog onbekend.

Nederland is goed in het maken van ambitieuze plannen, maar te vaak ontbreekt een goede uitvoerings- en handavingsstrategie. We staan aan de vooravond van een grote verbouwing en duizenden hectares grond zullen ingezet worden voor natuurontwikkeling, extensieve

landbouw, duurzame energie en woningbouw. Om deze reden is spoedige uitwerking van de uitvoering en handhaving van groot belang om water en bodem écht sturend te laten zijn bij deze aanstaande ruimtelijke ontwikkelingen. Het nader uitwerken van de uitgangspunten en structurerende keuzes en het wettelijk borgen hiervan is vereist.

De minister moet daarom een tabel met de Kamer delen waarin per uitgangspunt en structurerende keuze het volgende uitgewerkt is:

- Juridische borging: is de keuze of uitgangspunt reeds juridisch geborgd, zo ja waar is deze geborgd? Zo nee, waar en op welke wijze gaat dit juridisch geborgd worden? Zo nee, waarom wordt dit niet juridisch geborgd?
- Tijdlijn: Wanneer wordt een keuze of uitgangspunt nader uitgewerkt of juridisch geborgd?
- Handhaving en monitoring: Hoe zal de handhaving en monitoring per keuze en uitgangspunt plaatsvinden en welke overheidsinstantie is hiervoor verantwoordelijk?
- Afwegingskader: Wat zijn geldige gronden om af te wijken van de structurerende keuzes of uitgangspunten (comply or explain) en hoe worden deze getoetst?

De bovenstaande uitwerking biedt houvast voor de lange termijn. Maar voor de korte termijn moeten provincies nu al met de uitgangspunten en structurerende keuzes aan de slag voor hun NPLG-gebiedsplannen. Dit moeten zij echter doen met beperkte informatie omdat we momenteel alleen de Kamerbrief hebben. Het Rijk gaat de gebiedsplannen integraal toetsen na 1 juli 2023 en zal hierin ook de uitgangspunten en keuzes uit Water en Bodem Sturend in meenemen. Hoe zal de toetsing plaatsvinden als veel details over Water en Bodem sturend nog onbekend zijn? Om provincies snel duidelijkheid te geven moet de Rijksoverheid zo spoedig mogelijk een toelichting geven over hoe zij wil dat provincies Water en Bodem sturend meenemen in de gebiedsplannen en hoe de toetsing op dit vlak precies zal plaatsvinden.

Grond als bouwsteen voor natuurontwikkeling

Een van de structurerende keuzes gaat over het niet onnodig afgraven van grond: “We gaan bodemverstoring door ontgraving tegen en hergebruiken grond hoogwaardig.” Voor natuurontwikkeling en -herstel is grondverzet vaak vereist. Denk aan het afplaggen van voormalige landbouwgrond om de stikstof uit de bodem te verwijderen, het verondiepen van diepe plassen voor ecologisch herstel, het opengraven van historische petgaten in veengebieden en de ontwikkeling van de Marker Wadden. Al deze activiteiten leiden tot het verplaatsen van grond met als uiteindelijk doel het versterken van de biodiversiteit. Er zijn meerdere succesvolle voorbeelden tot stand gekomen waarbij de winning van zand en grind gecombineerd is met het versterken van de natuur. De Grensmaas, Ruimte voor de Rivier en de Marker Wadden zijn daar goede voorbeelden van. Deze projecten worden soms mede gefinancierd met de opbrengsten van de verkoop van zand of grind.

Om deze reden moet in de uitwerking van Water en Bodem sturend grondverzet ten behoeve van een ecologisch doel mogelijk blijven, maar zijn er strenge randvoorwaarden nodig voor het verplaatsen en verwerken van grond. Zo mogen nieuwe ontgravingen alleen op een plek en wijze worden uitgevoerd dat zij bijdragen aan herstel en versterking van het ecologisch systeem. Dit kan getoetst worden middels een milieueffectrapportage.

IJsselmeer als nationale zoetwatervoorraad, maar voor wie?

Droogte als gevolg van het te beperkt vasthouden van water en als gevolg van klimaatverandering bedreigen onze natuur en samenleving. Een van de structurerende keuzes wil daarom van het IJsselmeer en Markermeer een nationale zoetwatervoorraad maken en het peil daarom in de winter 30 centimeter laten stijgen en in de zomer meer fluctuaties toestaan. Deze hoge peilfluctuaties hebben een groot effect op de natuur in en rondom het IJsselmeer, maar ook op economische activiteiten.

Wij ondersteunen de noodzaak van een nationale zoetwatervoorraad, maar zijn ook bevreesd voor de ecologische gevolgen. Het IJsselmeergebied wordt beschermd als Natura 2000-gebied en door de Vogelrichtlijn. Achteruitgang van de natuur is hier niet toegestaan. Ook vanuit de Kaderrichtlijn Water moeten we zorgen voor een gezonde ecologische en chemische kwaliteit van het water in het IJsselmeergebied. Verschillende buitendijkse natuurgebieden zoals het Zwarte Meer, IJdoorn en de Marker Wadden kunnen tijdens het broedseizoen namelijk overstroomd door het hogere peil. Er moet daarom een milieueffectrapportage naar de ecologische effecten van deze hoge peilfluctuaties in het gebied uitgevoerd worden. Op deze manier kunnen we negatieve gevolgen in kaart brengen en mitigeren. Een voorbeeld hiervan is het vergroten van het systeem door extra berging te zoeken voor water in de breedte, in plaats van in de hoogte. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van achteroevers.

Hoge peilfluctuaties moeten doelmatig zijn. Als de hogere peilen in het IJsselmeergebied, tot gevolg hebben dat er elders te weinig water is dan heiligt het doel de middelen niet. Zo is voor een hoog waterpeil in veenweidegebieden veel water nodig en vragen mariene Natura 2000 gebieden, zoals de Waddenzee en brakwaterzones, een regelmatige aanvoer van kwalitatief goed zoetwater voor de biodiversiteit. Daarnaast moet in kaart gebracht worden voor welke sectoren en functies dit hogere waterpeil in het IJsselmeer bestemd is. Als een groot deel van dit extra water bestemd is voor waterintensieve en niet-toekomstbestendige agrarische teelten, zoals de bollenteelt, of datacenters dan zou hiervoor niet het waterpeil verhoogd moeten worden met ecologische schade tot gevolg. De minister moet daarom uitgebreid en onafhankelijk laten onderbouwen voor welke doelen en sectoren het hogere peil bestemd is en welke ecologische en economische nadelen hieraan kleven.

Een hoger waterpeil vereist ook nationale sturing

Om de natuur, landbouw en samenleving te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van de verdroging moet het (grond)watergebruik omlaag en het waterpeil omhoog. Dit is onontkoombaar. Voor de verdrogingsgevoelige gebieden, zoals de hoge zandgronden en de veenweidegebieden die inklinken en broeikasgassen door veenafbraak uitstoten, is de situatie het meest urgent. Het Rijk geeft flexibele kaders mee voor het verhogen van het waterpeil in deze gebieden en laat dit over aan de gebiedsprocessen. Dat is belangrijk omdat daar de gebiedskennis zit. Maar het risico van te flexibele kaders is dat de nationale doelen om water vast te houden en veenafbraak te voorkomen niet behaald worden. Zo wordt aan de gebiedsprocessen overgelaten of het waterpeil in de veenweidegebieden op 20 of 40 centimeter onder het maaiveld wordt gezet. Bij 20 centimeter vindt al veenafbraak en bodemdaling plaats en 40 centimeter voorkomt veenafbraak maar beperkt.

In het Klimaatakkoord is echter afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen door veenweidegebieden in 2030 met 1 miljoen ton per jaar omlaag te brengen. Provincies moeten

daarom bindende kaders meekrijgen over hoeveel hectares van het veenweidegebied een waterpeil van 20 centimeter moet krijgen om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te behalen. Zonder nationale sturing zal in veel gebiedsprocessen gekozen worden voor de eenvoudige route om het waterpeil op 40 centimeter onder het maaiveld te zetten. Het Rijk moet daarnaast toetsen of de gebiedsplannen in totaliteit bijdragen aan het behalen van de doelstelling uit het Klimaatakkoord van 1 miljoen ton CO₂-emissiereductie in de veenweidegebieden.

Beperk grondwateronttrekkingen rondom natuurgebieden

Uit de beslisnota van Water en Bodem Sturend blijkt dat het kabinet in eerste instantie grondwateronttrekkingen rondom natuurgebieden vergunningplichtig wilde maken. Daarmee zou een belangrijke stap gezet worden naar het maximeren van het grondwatergebruik rondom natuurgebieden. Dit voornemen is afgezwakt naar het alleen in kaart brengen van de onttrekkingen en het maximeren van de onttrekkingen. Naast stikstof, versnippering en slechte waterkwaliteit is verdroging een grote bedreiging voor onze natuur en biodiversiteit. Het gevolg: van de oorspronkelijk in Nederland voorkomende soorten is gemiddeld nog maar 15% van hun populatie over en 90 procent van de habitattypen in Nederland verkeerd in een ongunstige staat van instandhouding.

Natura 2000-gebieden en waterlichamen zijn via de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water beschermd tegen verslechtering door verdroging. Een verslechtering is illegaal, maar is de afgelopen jaren veelvuldig ontstaan door de droogte. Deze droogte is niet alleen te wijten aan klimaatverandering, maar ook doordat we water te snel afvoeren naar de zee en teveel grondwater oppompen voor landbouw, industrie en drinkwater. Op dit moment bestaat er geen navolgbare aanpak verdroging in Nederland en de aanpak van verdroging faalt al decennia ([Witte et al., 2020](#)). Het is van groot belang dat er een overzicht komt van de verdrogingsgevoelige gebieden in Nederland, waarbij rekening wordt gehouden met huidige klimaatscenario's.

Wij onderschrijven het belang van duidelijke doelen voor (grond)waterbesparing. Daarnaast zijn strengere regels voor grondwatergebruik noodzakelijk om te voorkomen dat grondwaterstanden zodanig dalen dat zij in de weg staan om natuurdoelen te halen. De huidige regulering op grondwatergebruik is nog te vrijblijvend en er moeten duidelijke grenzen worden gesteld aan het grondwatergebruik, met name rondom natuurgebieden. Aangezien extreme droogte steeds vaker voorkomt is het van groot belang om klimaatrobuuste grondwaterstanden te hanteren met een duidelijke ondergrens (de zogenaamde afkoppelreeks op grondwater). Daarnaast manen wij de overheid tot spoed om de registratie van grondwateronttrekkingen op orde te brengen. Nu zijn (drinkwater)bedrijven wel verplicht een vergunning voor onttrekking van grondwater aan te vragen, maar agrarische bedrijven niet overal en niet gebaseerd op een maximaal onttrekkingsvolume. Deze situatie leidt tot een niet-evenredige verdeling van de opgave over diverse sectoren. De overheid heeft zonder vergunningen ook veel minder sturingsmogelijkheden om grondwateronttrekkingen in de agrarische sector te maximeren.

Het waterpeil zou leidend moeten zijn in een gebied en de functie zou daarop moeten volgen. Om de natuur te beschermen tegen verdroging zijn strenge kaders vereist in de vorm van vergunningverlening voor grondwateronttrekking. Kaders die agrarische bedrijven ertoe verleiden gewassen te verbouwen die tegen droogte kunnen of bestand zijn tegen een hoger

waterpeil geven de landbouw een eerlijk toekomstperspectief. Daarvoor is meer regie nodig en teelten en gewassen die te veel vervuiling of verdroging veroorzaken kunnen via de ruimtelijke ordening worden beperkt of verboden. Dit besluit blijven uitstellen kan tot grote juridische en economische problemen leiden omdat verslechtering van ons water en natuur door verdroging een overtreding is van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

Tot slot

Wij hopen dat u voortvarend aan de slag gaat met de nadere uitwerking van Water en Bodem Sturend in samenspraak met de betrokken bewindspersonen. De visie biedt grote kansen voor herstel van onze waterhuishouding en voor een gezonde bodem. Het hangt echter van de implementatie, juridische borging en handhaving af of de visie een dode letter gaat worden of daadwerkelijk het verschil gaat maken voor het gezond maken van onze natuur, de landbouw een duurzaam toekomstperspectief geeft en onze ruimtelijke ordening toekomstbestendig maakt.

Uiteraard zijn wij beschikbaar voor nadere vragen of toelichting.

Met vriendelijke groet,

Tom Kunzler
Senior Public Affairs Medewerker – Landbouw & Water

Mede namens

- Vogelbescherming Nederland;
- LandschappenNL;
- Natuur & Milieu;
- Wereld Natuur Fonds;
- SoortenNL;
- De Waddenvereniging.