

De juridische (on)mogelijkheden voor het verminderen van broeikasgasemissies uit veen

Martijn van Gils, Frank Groothuijse (Universiteit Utrecht)

In dit artikel wordt besproken of en in hoeverre het juridisch gezien voor waterschappen mogelijk is om het peil in veengebieden in gebruik door landbouw te verhogen om broeikasgasemissies uit veen terug te dringen. De juridische mogelijkheden voor waterschappen blijken beperkt. Peilverhoging is weliswaar mogelijk, maar zal vooraf moeten worden gegaan door veranderingen in de ruimtelijke ordening en het grondgebruik, waarvoor gemeente en provincie verantwoordelijk zijn. Vernatting van veengebieden vergt dus niet alleen de bestuurlijke inzet van waterschappen, maar óók van gemeenten en provincies.

In Nederlandse veengebieden wordt de veenbodem drooggelegd ten behoeve van de landbouw, met name de melkveehouderij. Hoe groter deze drooglegging, hoe sterker de grondwaterspiegel in veengebieden kan uitzakken in periodes van neerslagtekort en hoe sterker de veenbodem verdroogt. Als gevolg van die verdroging dringt zuurstof de veenbodem binnen en treedt veenoxidatie op. Het organische materiaal in de veenbodem biologisch wordt dan afgebroken ('verbrandt') doordat het aan zuurstof uit de lucht wordt blootgesteld. Veenoxidatie heeft verschillende nadelige gevolgen, waaronder de uitstoot van broeikasgassen [1]. Bij veenafbraak komen aanzienlijke hoeveelheden CO₂ en in mindere mate lachgas (N₂O) en methaan (CH₄) vrij. De jaarlijkse uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen uit veen door landbouwkundig gebruik wordt geschat op 4,2 tot 7 megaton; 2 tot 4 procent van de totale jaarlijkse uitstoot in Nederland [2]. Vanwege in het Klimaatakkoord gemaakte afspraken moeten de broeikasgasemissies uit veen voor 2030 met 1 megaton CO₂-equivalenten worden beperkt.

De belangrijkste maatregel om broeikasgasemissies uit veengronden in landbouwkundig gebruik te verminderen is het verhogen van het peil van oppervlaktewateren in veengronden. In dit artikel wordt besproken of en in hoeverre het voor waterschappen juridisch gezien mogelijk is om het peil van oppervlaktewateren te verhogen om zo broeikasgasemissies te verminderen. Eerst wordt besproken of het waterschap een peilbesluit – het belangrijkste juridische instrument voor peilbeheer – kan wijzigen met het oog op het terugdringen van broeikasgasemissies uit veen. Vervolgens wordt uiteengezet in hoeverre het waterschap, als dat niet mogelijk is, toch rekening moet houden met de emissie van broeikasgassen uit veen. In de conclusie wordt tenslotte besproken hoe gemeenten en provincies (ook) kunnen bijdragen aan de vernatting van het veengebied door veranderingen in de ruimtelijke ordening en het grondgebruik door te voeren.

Verplichtingen ten aanzien van broeikasgasemissies uit veen

In de Klimaatwet, die onder meer een uitwerking vormt van het Klimaatakkoord van Parijs waarin Nederland partij is, is afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2050 met 95% terug te dringen ten opzichte van 1990, en te streven naar 49% reductie van de broeikasgasuitstoot in 2030. In het Klimaatakkoord, waarin voor verschillende sectoren afspraken zijn gemaakt om aan de doelstelling voor 2030 uit de Klimaatwet te voldoen, is met betrekking tot veenweidegebieden

overeengekomen dat broeikasgasemissies als gevolg van veenoxidatie met 1 megaton (Mt) CO₂-eq. moet zijn verminderd in 2030 [3]. Voor veenweidegebieden moeten de provincies met veengebieden een regionale veenweidestrategie vaststellen, waarin de globale mix van maatregelen per veenweidegebied uiteen wordt gezet om deze doelstelling te bereiken. Het is nu al twijfelachtig of die doelstelling behaald wordt: het Ontwerp beleidsprogramma klimaat gaat uit van een reductie van slechts 0,7 Mt tot 2030 [4].

De reductiedoelstelling uit het Klimaatakkoord is in de toekomst bovendien mogelijk niet voldoende ambitieus. Als de broeikasgasemissies uit veen slechts met 1 Mt CO₂-eq worden verminderd, wordt het lastig om uiteindelijk aan de in de Klimaatwet vastgestelde doelstelling voor 2050 te voldoen. Als de uitstoot uit veen dan slechts 1 Mt minder is dan nu, blijft er maar zeer weinig ruimte over voor restemissies uit andere sectoren [5].

Daarnaast vloeit uit de Europese Verordening voor Landgebruik, landgebruiksverandering en bosbouw (Land Use, Land-Use Change and Forestry, LULUCF) de verplichting voort voor lidstaten om ervoor te zorgen dat landgebruik in de periode 2021-2030 geen netto uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt. Hieronder valt ook het agrarisch landgebruik in veengebieden [6]. De verordening verplicht niet tot het volledig beëindigen van de broeikasemissies uit veen, maar de resterende uitstoot moet dan wel gecompenseerd worden door de opslag van broeikasgassen in bijvoorbeeld bossen of door het 'overdragen' van deze uitstoot aan andere EU-lidstaten. Nederland kan met de reductie van 1 Mt CO₂-eq. uit veen tot 2030, in combinatie met compenserende maatregelen, vooralsnog voldoen aan zijn verplichting om geen netto-emissies van broeikasgassen uit landgebruik te veroorzaken [7]. Als het voorstel voor de nieuwe 'European Green Deal' wordt aangenomen, worden de verplichtingen in de LULUCF-verordening na 2026 aangescherpt als onderdeel van deze wet [8]. Dat zou betekenen dat Nederland extra maatregelen zal moeten treffen om de emissies uit landgebruik, waaronder agrarisch landgebruik in veengebieden, te verminderen.

Reductie van broeikasgasemissies als doelstelling bij het vaststellen van een peilbesluit

De belangrijkste maatregel om broeikasgasemissies uit veen te verminderen is het verhogen of fixeren van het peil van oppervlaktewateren in veengronden, waardoor de grondwaterspiegel op termijn stijgt. Daardoor blijft de veenbodem ook in droge periodes natter, treedt minder veenoxidatie op en nemen de broeikasgasemissies uit veen af. Op grond van de Waterwet is het waterschap als waterbeheerder verplicht om voor regionale wateren die door de provincie zijn aangewezen, peilbesluiten vast te stellen en de in het peilbesluit vastgelegde waterstanden, of de bandbreedten waarbinnen de waterstanden periodiek kunnen variëren, zoveel mogelijk te handhaven [9]. Om het waterpeil in veengebieden te verhogen, zullen waterschappen in veengebieden dus peilbesluiten moeten wijzigen en daarin hogere waterstanden vaststellen.

Maar kán het waterschap een peilbesluit wel wijzigen om de broeikasgasemissies uit veen te verminderen? In de Waterwet worden drie doelstellingen voor waterbeheer genoemd, waarop de toepassing van die wet – waaronder het vaststellen van peilbesluiten – moet en ook alleen mág zijn gericht. Deze doelstellingen zijn [10]:

- *het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste*
- *het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen, en*

- *de vervulling van de aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies.*

Deze doelstellingen worden onveranderd overgenomen in de Omgevingswet, die de Waterwet na invoering zal vervangen [11].

Het verminderen van broeikasgasemissies is dus geen expliciete doelstelling van de Waterwet, maar zou mogelijk wel onder een of meerdere van deze doelstellingen kunnen vallen. Voor de eerste twee doelstellingen lijkt dat onwaarschijnlijk: met enige creativiteit kan weliswaar worden betoogd dat broeikasgasreductie in veengebieden in verband staat met het beperken van overstromingen en wateroverlast of het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit, maar deze relatie is zo beperkt en indirect, dat het zeer twijfelachtig lijkt dat de reductie van broeikasgasemissies uit veen tot deze doelstellingen van de Waterwet kan worden gerekend [12].

Valt de reductie dan misschien wel onder de derde doelstelling: 'de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen'? In de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Waterwet staat dat maatschappelijke functies 'de functies [zijn die] het beheerde [water]systeem vervult voor de samenleving' [13]. Dit is een brede definitie, die niet alleen het vervullen van maatschappelijke functies omvat die 'eigen' zijn aan het watersysteem, zoals scheepvaart, visserij en recreatie, maar ook het faciliteren van de (gebruiks)functies van gronden waarop het watersysteem van invloed is, zoals landbouw en natuur. Deze brede definitie sluit goed aan op de bestuurspraktijk van waterschappen: waterschappen stemmen hun peilbeheer in de meeste gevallen af op de gebruiksfuncties van de omliggende gronden, zodat het peilbeheer de (agrarische) functies optimaal faciliteert ('peil volgt functie'). Zo stelt het waterschap voor verschillende typen agrarisch grondgebruik (grasland, akkerbouw, etc.) verschillende droogleggingsnormen vast [14].

Onder de Omgevingswet lijkt de wetgever in de MvT voor een beperktere definitie te kiezen, waarbij de maatschappelijke functie 'eigen' moet zijn aan het watersysteem, hoewel dat standpunt in de MvT niet consequent wordt uitgedragen [15]. Zo'n beperkte definitie strookt echter niet met de bestuurspraktijk dat 'peil functie volgt'. De meeste regionale wateren hebben bovendien geen functie die eigen is aan het watersysteem, zoals scheepvaart, zwemwater of recreatie; deze functies worden door de provincie toegekend in het regionale waterplan [16]. Peilbeheer blijft in de praktijk dus vooral gericht op het faciliteren van de gebruiksfuncties van omliggende gronden, zoals landbouw en natuur. Ook als een brede definitie van 'het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen' wordt gehanteerd, betekent dat nog niet dat het reduceren van broeikasgasemissies uit veen tot deze doelstelling van de Waterwet kan behoren. Weliswaar is het tegengaan van klimaatverandering een maatschappelijke functie waaraan het watersysteem door peilopzet kan bijdragen, de in de parlementaire geschiedenis genoemde voorbeelden van maatschappelijke functies (scheepvaart, visserij, water voor landbouw en natuur) duiden erop dat het bij het 'vervullen van een maatschappelijke functie' moet gaan om het faciliteren van een functie door het watersysteem *op een specifieke locatie*, of dat nu een functie is die 'eigen' is aan het water of zich (deels) buiten het watersysteem afspeelt. De reductie van de broeikasgasuitstoot uit veen door peilbeheer vindt echter niet plaats ten behoeve van het faciliteren van een (gebruiks)functie op een specifieke locatie, zoals landbouw of natuur, maar ten behoeve van een wereldwijde opgave in de fysieke leefomgeving. Ongeacht de precieze definitie van de vervulling van maatschappelijke functies van watersystemen, lijkt het verminderen van de broeikasgasuitstoot uit veen noch onder de Waterwet, noch onder de Omgevingswet binnen de reikwijdte van de doelstellingen van het waterbeheer te vallen.

De uitstoot van broeikasgassen als mee te wegen belang

Omdat het verminderen van de broeikasgasuitstoot uit veen hoogstwaarschijnlijk niet onder de doelstellingen van de Waterwet valt, is het geen 'bijzonder' belang waarop de vaststelling van een peilbesluit gericht kan zijn. In plaats daarvan is het een van de vele bij het peilbesluit betrokken belangen, die wel in de belangenafweging moeten worden betrokken, maar niet per se zwaarder wegen dan de andere betrokken belangen. Het vaststellen van een peilbesluit vergt namelijk een zorgvuldige en evenredige belangenafweging, waarbij alle bij het peilbesluit betrokken belangen meegewogen moeten worden, waaronder met de uitstoot van broeikasgassen [17].

In een uitspraak uit 2021 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de hoogste bestuursrechter in omgevingsrechtelijke geschillen, bovendien dat een peilbesluit niet mag leiden tot 'onaanvaardbare effecten' op de CO₂-emissies uit veen [18]. Wat dat precies betekent wordt in de uitspraak niet duidelijk, maar het impliceert wel dat waterschappen bij de vaststelling van peilbesluiten in veengebieden in ieder geval de effecten van die besluiten op de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen uit veen zullen moeten onderzoeken en meewegen in de belangenafweging. De waterschappen zullen in voorkomende gevallen dan ook goed moeten motiveren waarom andere bij het peilbesluit betrokken belangen zwaarder wegen dan het belang van emissiereductie. De bestuursrechter bepaalt uiteindelijk of de door het waterschap gemaakte belangenafweging al dan niet onevenredig is. Daarbij moet de ruime beleidsruimte die het waterschapsbestuur daarbij heeft worden gerespecteerd.

Kan het waterschap, na een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen, dan toch besluiten om in een peilbesluit hogere waterstanden vast te leggen om de broeikasgasemissie uit veen terug te dringen? Waarschijnlijk wel, maar dan alleen voor zover de landbouw in het gebied daardoor niet onevenredig wordt belemmerd. Het vaststellen van een peilbesluit moet immers nog steeds gericht zijn op de doelstellingen van de Waterwet, waaronder de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. In de praktijk geven waterschappen toepassing aan deze doelstelling door de waterstanden van oppervlaktewateren zo vast te stellen dat de optimale drooglegging wordt bereikt voor de aanwezige, agrarische gebruiksfuncties ('peil volgt functie'). Als het waterschap een peilbesluit wil wijzigen, is dat dus alleen mogelijk als de agrarische functie nog steeds kan worden uitgeoefend. Is dat niet het geval, bijvoorbeeld omdat een peilverhoging zou leiden tot zulke natte omstandigheden dat het agrarisch bedrijfsmodel niet meer rendabel is, dan zal de rechter waarschijnlijk beslissen dat het peilbesluit onevenredig is.

Conclusie

Veenoxidatie leidt in Nederlandse veengebieden tot de uitstoot van aanzienlijke hoeveelheden broeikasgassen, die moeten worden teruggedrongen vanwege internationale, Europese en nationale klimaatverplichtingen. De belangrijkste maatregel om broeikasgasemissies uit veen te verminderen is het verhogen van het peil van oppervlaktewateren in veengronden. Daarvoor zullen waterschappen de peilbesluiten in veengebieden moeten wijzigen. Problematisch is echter dat het waterschap een peilbesluit niet kan wijzigen met het oog op het verminderen van de broeikasgasuitstoot. Een peilbesluit kan namelijk alleen worden vastgesteld met het oog op de doelstellingen van de Waterwet en het verminderen van broeikasgasemissies valt hoogstwaarschijnlijk niet onder deze doelstellingen. Tegelijkertijd is de reductie van broeikasgassen uit veen om klimaatverandering tegen te gaan een belang dat niet terzijde kan worden geschoven bij het vaststellen van een peilbesluit. Daarbij moeten

immers alle betrokken belangen worden meegewogen, waaronder ook de te verwachten broeikasgasemissies als gevolg van de in het peilbesluit vastgestelde lage waterstanden. Een peilbesluit mag bovendien niet leiden tot 'onaanvaardbare effecten' op de broeikasgasemissies uit veen. Toch betekent dat niet dat het waterschap het peil zomaar kan verhogen. Peilbesluiten zijn er in veengebieden primair op gericht om de veelal agrarische (gebruiks)functies van omliggende gronden te faciliteren. Peilverhoging is dus alleen mogelijk als daardoor de bestaande functies in het gebied niet onevenredig worden belemmerd. Dat beperkt het waterschap in zijn mogelijkheden voor peilopzet en maakt het lastig, zo niet onmogelijk, om aan internationale, Europese en nationale klimaatverplichtingen te voldoen.

Is het bereiken van deze klimaatdoelen dan onmogelijk? Nee, maar daarvoor zijn niet de waterschappen als eerste aan zet, maar de gemeenten en/of provincies. Veranderingen in het peilbeheer moeten voorafgegaan worden door veranderingen in de ruimtelijke ordening en het grondgebruik, waarvoor gemeenten en provincies verantwoordelijk zijn. [19]. Zij kunnen bijvoorbeeld landbouwfuncties omzetten naar natuur of regels stellen over het agrarisch gebruik van veengronden (zoals een verbod op het verbouwen van maïs), waardoor minder drooglegging nodig is. Het waterschap kan vervolgens het grondwaterpeil verhogen, zonder dat daardoor de aanwezige (agrarische) functies onevenredig worden belemmerd. Op die manier wordt ook geen afbreuk gedaan aan de bestuurspraktijk 'peil volgt functie'. Het ligt voor de hand dat provincies dergelijke veranderingen van grondgebruik en peilbeheer in veengebieden in gang zetten. Zij moeten al veenweidestrategieën opstellen om de in het Klimaatakkoord afgesproken reductie van CO₂-uitstoot uit veen te bereiken, en worden onder de Omgevingswet bovendien wettelijk verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen [20]. Voor de reductie van broeikasgasemissies moet dus niet alleen naar waterschappen worden gekeken maar ook naar gemeenten en vooral naar provincies, die bij uitstek geschikt zijn om het initiatief te nemen voor een gecoördineerde aanpak van de reductie van broeikasgasemissies uit veen.

Dit artikel is geschreven in het kader van het onderzoeksproject 'Living on soft soils: subsidence and society' (projectnummer: NWA.1160.18.259), gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO-NWA-ORC), Universiteit Utrecht, Wageningen Universiteit, TU Delft, de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Deltares, Wageningen Environmental Research, TNO-Geologische Dienst Nederland, STOWA, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, waterschap Drents Overijsselse Delta, de provincies Utrecht en Zuid-Holland, de gemeente Gouda, Platform slappe bodem, Sweco, Tauw en NAM.

Dit artikel is gebaseerd op twee eerdere publicaties van de auteurs: Gils, M.M.W. van & Groothuijse, F.A.G. (2021). 'Juridisch instrumentarium voor de reductie van CO₂-emissie uit veengebieden: gefundeerd op slappe bodem?' Tijdschrift voor Bouwrecht 2021/115; Gils, M.M.W. van & Groothuijse, F.A.G. (2021). 'Annotatie bij ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2077'. Administratiefrechtelijke beslissingen 2021/319.

Referenties

1. Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Dalende bodems, stijgende kosten. Mogelijke maatregelen tegen veenbodemdaling in het landelijk en stedelijk gebied*; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020). *Stop bodemdaling in veenweidegebieden. Het Groene Hart als voorbeeld*.
2. Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Dalende bodems, stijgende kosten*, p. 31-32; Lof, M. a.o. (2017). *The SEEA EEA carbon account for the Netherlands*. Wageningen University & Research en Centraal Bureau voor de Statistiek 2017, p. 4.
3. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020). *Klimaatakkoord*. Hoofdstuk C4 Landbouw en landgebruik, C 4.5.1 Veenweidegebieden, p. 138-139.
4. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). *Ontwerp beleidsprogramma klimaat*, p. 36.
5. *Kamerstukken II 2019/20*, 32813, nr. 562, p. 10 (Kamerbrief over inzet en maatregelen in de veenweidegebieden).
6. *EU-Verordening 2018/841 inzake de opname van broeikasgasemissie en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030*. Het algemene uitgangspunt is opgenomen in art. 4: 'Tijdens de perioden van 2021 tot en met 2025 en van 2026 tot en met 2030, zorgt elke lidstaat ervoor dat de emissies niet hoger liggen dan de verwijderingen [...] op zijn grondgebied.'
7. Planbureau voor de Leefomgeving (2019). *Klimaat en energieverkenning 2019*, p. 163-167.
8. Europese Commissie (2021). *Voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841, COM(2021) 554 final*.
9. *Waterwet*, Artikel 5.2.
10. *Waterwet*, Artikel 2.1.
11. *Omgevingswet*, Bijlage bij artikel 1.1, onderdeel A.
12. Zie hierover meer uitgebreid Van Gils, M.M.W., & Groothuijse, F.A.G. (2021). 'Juridisch instrumentarium voor de reductie van CO₂-emissie uit veengebieden: gefundeerd op slappe bodem?' *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2021/115.
13. *Kamerstukken II 2006/07*, 30818, nr. 3, p. 36-37 (MvT Waterwet).
14. Zie bijvoorbeeld Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2019). *Beleidsnota peilbeheer 2019*, p. 42-44.
15. *Staatsblad* 2020, 400, p. 1630-1631 (Toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet) en *Staatsblad* 2018, 292, p. 870 (Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving).
16. *Waterwet*, Artikel 4.4 lid 2.
17. Zie onder meer Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2077; ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:694; ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2253.
18. ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2077, rechtsoverweging 6.2.
19. *Wet ruimtelijke ordening*, Artikel 3.1 lid 1.
20. *Omgevingswet*, Artikel 2.18 lid 1 onder a.