

# Bouwstenen om stikstofimpasse te doorbreken

Al vele jaren houdt de stikstofproblematiek ons land in de houdgreep. Het advies van de Commissie Remkes maakt duidelijk hoe we ons hieraan kunnen ontworstelen. Helaas pakt het kabinet de aanbevelingen slechts mondjesmaat op. Emeritus hoogleraar Rudy Rabbinge, inhoudelijke motor van de commissie, schetst wat er juist wél moet gebeuren.

RUDY RABBINGE

**G**espreksleider' Johan Remkes haalde na het uitbrengen van zijn advies alles uit de kast om de verstandhouding tussen boeren en overheid te verbeteren. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Om die vraag te beantwoorden moeten we teruggaan naar de jaren zestig van de vorige eeuw. Confessionele en socialistische partijen vonden toen elkaar in het stimuleren van niet-grondgebonden landbouw. Publieke middelen werden gebruikt voor investeringen in de intensieve veehouderij - varkens en pluimvee - om de kinderrijke rooms-katholieke gezinnen in Oost-Brabant en Noord-Limburg, respectievelijk de al even kinderrijke gereformeerde gezinnen in de Gelderse Vallei, te laten delen in de welvaart. Het 'Gat van Rotterdam' - geen importhelling op soja en andere olie- en eiwithoudende gewassen - zorgde bovendien voor goedkoop voer.

Gevolg van de ingezette koers was dat in de jaren zeventig jaren de binnenlandse mesthoop alsmat groeide. De problemen werden aanvankelijk ontkend en vervolgens gebagatelliseerd. Pas toen het echt niet anders kon, kondigde de toenmalige minister Braks in 1984 de 'Interimwet intensieve veehouderij' af, een draconische maatregel om de groei van de sector te blokkeren.

## *'Interimwet was een draconische maatregel om de groei van de sector te blokkeren'*

Die groei werd inderdaad iets gematigd, maar daarmee waren de mineralenproblemen niet verholpen. Mest mocht nog steeds onbepaald worden uitgereden. Dat leidde enerzijds tot te hoge gehalten aan voedingsstoffen, vooral stikstof en fosfor, in grondwater en oppervlaktewater, anderzijds tot de uitstoot van ammoniak. Om die problemen het hoofd te bieden ging in 1987 de Meststoffenwet in, waarbij de mestproductie werd gelimiteerd op basis van de aantallen dieren en forfaitaire mesthoeveelheden per dier. Overigens was hierbij niet de hoeveelheid stikstof, maar de hoeveelheid fosfaat bepalend

### **Over andere boeg**

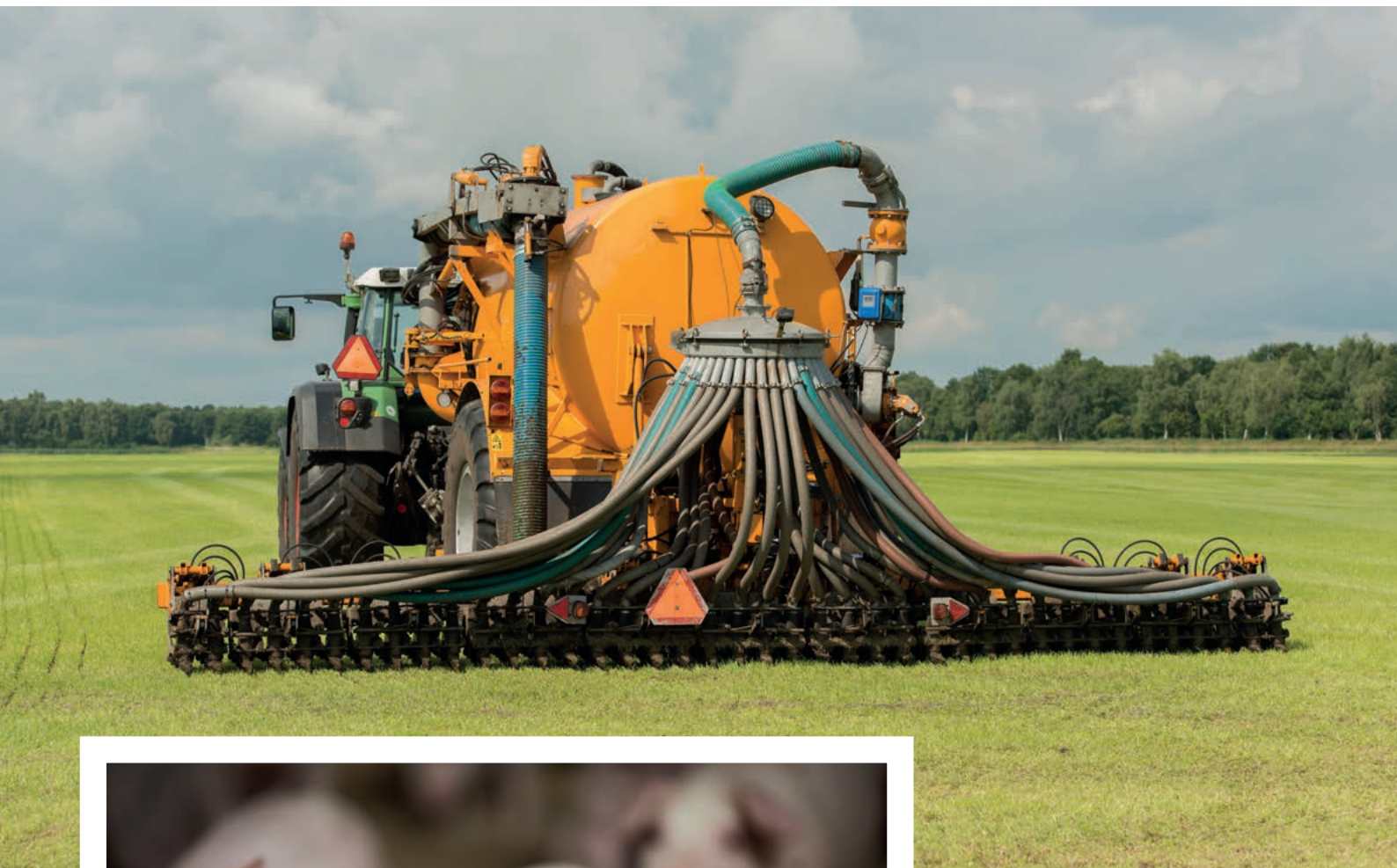
Ondanks al die maatregelen bleef de mineralenhuishouding een probleem. Het eerste

kabinet-Kok besloot dan ook om het over een andere boeg te gooien. De verantwoordelijke ministers realiseerden zich dat dwangmaatregelen niet effectief zijn als je te maken hebt met duizenden boerenbedrijven; je kunt niet bij elk bedrijf een politieagent neerzetten. Ook overreden - 'Een beter milieu begint bij jezelf' - bleek geen effectief instrument gezien de financiële belangen die er spelen. Hoe dan wel?

In de nota 'Milieubeleid, strategie, instrumenten en handhaafbaarheid' (1991) adviseerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid welke beleidsinstrumenten bij welk milieuprobleem het meest doelmatig en doeltreffend zijn. Sturend elementen waren onder meer het aantal actoren, de mogelijkheid om de kosten te verhalen op de eindgebruiker en de mogelijkheden voor handhaving.

### **Transactiemodel**

Bij een klein aantal bedrijven, die de mogelijkheid hebben om de kosten te verhalen, kan de overheid dwang toepassen. Een voorbeeld is het ontzwaren van de rookgassen van elektriciteitscentrales. Het ging inderijd om veertien bedrijven die de mogelijkheid hadden om de kosten (0,2 cent per kilowattuur) te verhalen op de consument. In eerste instantie werd nog wat tegengestrib-



beld, maar uiteindelijk leidde overheidsdwang ertoe dat binnen tien jaar alle rookgassen waren ontzwaveld.

Anders dan bij ontzwavelen gaat het bij mest om vele actoren die geen mogelijkheid hebben om de kosten door te berekenen aan de eindgebruiker, de consument. Dwang is dan niet het geëigende middel, je kunt geen politieagent per bedrijf inzetten. Omdat het alternatief van overreding ook niet werkt, blijven alleen heffingen over om de stikstofuitstoot terug te dringen. Bij het transactiemodel snijdt het mes aan twee kanten. Niet alleen wordt de uitstoot teruggedrongen, maar met de opbrengst van de heffingen kun je ook innovatie stimuleren.

### Boekhouden biedt inzicht

Zo gezegd, zo gedaan. Vervolgstep van het kabinet-Kok I betrof de introductie van het mineralenaangiftesysteem (MINAS), een boekhouding, vergelijkbaar met de financiële boekhouding. Aan de ene kant worden de hoeveelheden mineralen die het bedrijf ingaan (kunstmest, krachtvoer) geregistreerd en aan de andere kant worden de hoeveelheden die het bedrijf verlaten (agrarische producten, mest) bijgehouden. Gaan er meer mineralen in dan uit, dan moet de boer over het verschil een heffing betalen. Anders dan bijvoorbeeld het verplicht injecteren van drijfmest of de in Brabant verplichte aanleg van emissiearme vloeren,

hebben we het hier over een duidelijk doelvoorschrift. Daardoor dagen heffingen de boer uit om zijn of haar bedrijfsstrategie te veranderen en naar mogelijkheden te zoeken om de mineralenverliezen te beperken. Heffingen lokken dus ook vernieuwingen uit.

MINAS, midden jaren '90 ingevoerd, kreeg in 1998 een wettelijke basis, maar veel ondernemers speelden er al eerder op in. Na aanvankelijke aarzeling werd het door steeds meer boerenbedrijven geaccepteerd. Resultaten bleven niet uit: in de acht jaar sinds de introductie bleek de emissie van mineralen met 60 tot 70 procent te zijn gedaald.

Ondanks dit succes werd MINAS in 2006 weer verlaten, omdat de Europese Unie een stelsel van gebruiksnormen introduceerde. Niet alleen pasten die normen slecht in de bedrijfsvoering, ook bleken ze niet handhaafbaar. Het gevolg was dat sinds de invoering van gebruiksnormen de emissie niet of nauwelijks meer is gedaald.

### PAS op de plaats

Om toch te voldoen aan de eisen van de Europese Unie, met name wat betreft stikstof, introduceerde het kabinet Rutte-II in 2014 het Programma Aanpak Stikstof. Eerder al was namelijk het 'Toetsingskader

ammoniak en Natura2000' afgeschoten door de Raad van State. Dat betekende dat bedrijven geen, of in ieder geval veel moeilijker een vergunning konden krijgen voor uitbreiding of verbouwing. Het PAS kwam daaraan tegemoet door enerzijds in te zetten op herstelmaatregelen in natuurgebieden en anderzijds op bronmaatregelen om de uitstoot van stikstof te verminderen.

Ondanks waarschuwingen van onder meer de commissie voor de Milieueffectrapportage en het Planbureau voor de Leefomgeving – zij zezen erop dat de maatregelen onvoldoende zouden zijn voor natuurherstel – werd het PAS in 2015 ingevoerd. Om vier jaar later weer te worden afgeschoten door de Raad van State die concludeerde dat Nederland de in Parijs afgesproken emissie-reductie niet zou halen. Hetzelfde gold voor de bijbehorende Kritische Depositie Waarde van stikstof in Natura2000-gebieden. Met als direct gevolg dat allerlei activiteiten die mogelijk tot extra stikstofdepositie konden leiden, moesten worden stilgelegd. Waar- onder zelfs een theatervoorstelling in de openlucht.

### Commissie Remkes

Zoals gebruikelijk werd er een commissie ingesteld die met oplossingen moest komen, de inmiddels roemruchte commissie Remkes. In een tussentijds advies stelde de commissie dat Schiphol pas zou mogen groeien als de stikstofuitstoot was gedaald. Ook de openstelling van vliegveld Lelystad

## 'Heffingen dringen uitstoot terug en leveren middelen op om innovaties te stimuleren'

moest worden uitgesteld. Een ander tussentijds advies was dat voor weidegang van koeien geen natuurvergunning nodig was, zoals de Raad van State eerder had geconcludeerd.

In juni 2020 presenteerde de commissie Remkes vervolgens haar definitieve rapport 'Niet alles kan overal', waarin een transitie van de Nederlandse landbouw werd bepleit. Een nieuw perspectief, samengevat in vijf punten:

1. De goede landbouw op de goede plek, dat wil zeggen hoogproductieve landbouw op basis van de beste ecologische inzichten en praktijken (Best Ecological Means, zie kader) op de landbouwkundig gezien beste gronden. De vrijkomende ruimte kan worden gebruikt voor andere maatschappelijke functies eventueel in combinatie met extensieve landbouw.
2. Herintroductie van MINAS als Afrekenbare Stoffenbalans met als extra naast

heffingen ook een bonus bij geleverde prestaties.

3. Afzien van middelvoorschriften en overschakelen op doelvoorschriften. Doelen variëren per perceel en per bedrijf en zijn onder meer afhankelijk van de afstand tot gevoelige natuurgebieden.
4. Emissie en depositie van stikstof daadwerkelijk meten, eveneens op perceels- en bedrijfsniveau, ook in natuurgebieden. Niet blindvaren op rekenmodellen, zeker als die niet geverifieerd zijn.
5. Als de urgentie groot is en de hiervoor gegeven benadering niet toereikend, kan de overheid overgaan tot (vrijwillige) uitkoop van intensieve veehouderijbedrijven in de nabijheid van natuurgebieden.

### Polarisatie groeit

De adviezen werden met instemming verwelkomd door kabinet en Kamer, maar daar bleef het bij. De aanbevelingen wachten nog steeds op een begin van uitvoering. Ondertussen gebeurt het tegendeel van wat de commissie Remkes in 2020 heeft aanbevolen. Niet langer wordt ingezet op transacties als instrument, maar lijkt de overheid te kiezen voor dwangmaatregelen met al dan niet verplichte uitkoop. Wellicht wordt alleen de afrekenbare stoffenbalans over twee jaar ingevoerd, maar dan op beperkte schaal en waarbij de voorgestelde zoneringsmogelijkheid wordt overgelaten aan de provincies, dit te meer daar de Tweede Kamer uit





slecht begrepen eigen belang zich tegen zonering heeft uitgesproken.

Kortom, de adviezen van de commissie Remkes om de stikstofcrisis effectief aan te pakken, worden niet of nauwelijks benut. In plaats daarvan kwam het kabinet deze zomer met een stikstofkaart, waarop per gebied is aangegeven met hoeveel de stikstofuitstoot uit de landbouw zou moeten dalen. Dat verschilt van ruim 10 procent op plekken waar weinig beperkingen zijn tot 70 en 95 procent rond Natura2000 gebieden. Anders dan beloofd ging de beoogde stikstofreductie niet vergezeld van enig perspectief voor de boeren.

Intussen groeide de al aanwezige polarisatie tussen overheid en boeren. Dit leidde niet alleen tot extreme acties, maar ook tot verlies van vertrouwen in de overheid. Wat ook niet helpt is dat menig zelfbenoemd deskundige in één van de vele talkshows of op de opiniepagina's aan komt zetten met eigen oplossingen dan wel die van anderen afschiet. Daardoor wordt het vuurtje nog eens extra opgestookt.

### Misplaatste zekerheid

Ondertussen blijft de overheid krampachtig vasthouden aan de schijnzekerheid, dat de klus – een reductie van de stikstofuitstoot met de helft in 2030 – geklaard moet zijn. Een typisch voorbeeld van wat de Engelsen

## 'Aanbevelingen Commissie Remkes wachten nog steeds op uitvoering'

*'the fallacy of misplaced concreteness* noemen, de valkuil van de misplaatste zekerheid. Die starre houding draagt niet bij aan de vermindering van de polarisatie en het herstel van vertrouwen.

Toch is het best mogelijk om uit de impasse te komen, maar dat vereist een open, kritische, en constructieve grondhouding van beide kanten. Kennis, inzicht en ervaring zijn noodzakelijk om te komen tot oplossingsrichtingen waarin alle partijen zich tot op zekere hoogte kunnen vinden. In zijn nieuwe rol leek Johan Remkes in staat om de verschillende partijen op een lijn te krijgen, maar de vraag is of de minister voor Natuur en Stikstof zich niet te veel heeft ingegraven. Flinkheid is soms goed, maar in dit geval moet de overheid vertrouwen opbouwen. Daarvoor zijn nu vooral het kabinet en de provincies aan zet. ●●●

## Best Ecological Means

De introductie van Best Ecological Means vormt een belangrijke pijler van het Remkes-advies. Deze benaderingswijze beoogt zowel per hectare als per eenheid product het beste resultaat met de minste vervuiling te realiseren. Dit kan door op goede gronden het accent te leggen op het realiseren van hoge productieniveaus en op landbouwkundig ongunstige gronden de lat heel laag te leggen.

Een en ander wordt nog efficiënter wanneer niet op gewas, maar op gewassysteemniveau wordt gekeken. Dit maakt het mogelijk om ecologische principes als preventieve gewasbescherming, onkruidbeheersing e.d. beter te benutten. Een en ander wordt nog beter door op teelt- of bedrijfsniveau te kijken. Dit maakt het mogelijk om ecologische, landbouwkundige, bedrijfseconomische en cultuurtechnische kennis te combineren en wel zodanig dat de bedrijfsvoering resulteert in maar liefst vier winsituaties: 1) hoge productiviteit, 2) milieukundig het beste resultaat, 3) verbeterde arbeidsomstandigheden en 4) versterking van de biodiversiteit. Op microniveau gebeurt dit op het bedrijf zelf, en op macroniveau door veel hectares te reserveren voor professioneel natuurbeheer. Bovendien elimineert de ontwikkeling van Best Ecological Means de veelal op taboes gebaseerde discussie over landbouw, zoals geen kunstmest, geen pesticiden, geen GMO's. In plaats daarvan leveren de opgedane inzichten een wezenlijke bijdrage aan verschillende maatschappelijke doelen. Daarmee wordt duurzame landbouw realistisch en niet een droom van naïeve boeren en buitenlui.