Stikstofdocument Lokaal Belang OIJ

Samengesteld door de fractie-assistenten Lokaal Belang:

Diana Jillings – De Vries
Iris Epping
Ton Looman
Peter Heesen
Roel Salemink

Versie 1.2 oktober 2022

LOKAAL BELANG
Oude IJsselstreek

Inhoudsopgave

Inleiding **4**

Wat is Stikstof? **5**

Waarom is er een stikstofprobleem? **6**

Effecten van stoffen in de lucht *8*

Waarom vindt de agrarische wereld dat er geen stikstofprobleem is? **9**

Duurzaam evenwicht *9*

Waarom heeft Duitsland geen stikstofprobleem? **12**

Verschillende methoden per land *12*

Hoe lang weten we al dat er een stikstofprobleem is? **13**

Waar bevinden zich in Oost-Gelderland de Natura 2000-gebieden? **14**

Wat is het probleem van de theoretisch rekenmodellen van het RIVM? Kloppen deze, of niet? En wordt er daadwerkelijk op stikstof gemeten? **15**

Hoe meet het RIVM stikstof eigenlijk? *16*

Wat is er volgens de boeren dan mis met dat model? *16*

Hoe reageren deskundigen dan op de kritiek *16*

Het gaat nu wel de hele tijd over landbouw, maar hoe zit het eigenlijk met de uitstoot van stikstof door het vliegverkeer? *17*

Welke investeringen kunnen boeren doen om de stikstof uitstoot te verminderen? En werken luchtwassers wel? **20**

Reststromen voor veevoer *20*

Goedkoper filteren *21*

Ammoniak en kalium scheiden *21*

Werken luchtwassers wel? *22*

Loopt onze voedselvoorziening gevaar? **24**

Wat is de macht van de supermarkten en zuivelcoöperaties? **26**

De boer wordt geëxploiteerd *26*

Consumenten kiezen niet voor biologische producten *26*

Supermarkten moeten stappen zetten in een eerlijke betaling *27*

Supermarkten verzetten zich tegen transparantie *27*

Is er nog een verdienmodel voor de Nederlandse boeren? **28**

Hoogwaardig voedsel voor een lagere prijs *29*

Ondernemerschap als sleutel tot succes *31*

Langdurige onzekerheid vanuit de overheid *31*

Bijlage : Rapport Remkes **33**

Inleiding

Al maanden beheerst de stikstofcrisis ons land. Dagelijks wordt deze crisis uitgebreid besproken in het nieuws, bij talkshows en bij menig inwoner aan de keukentafel. Dat de meningen hierover verschillen dat moge duidelijk zijn. Het is een discussie waarbij de emoties vaak hoog oplopen. Ook in onze gemeente zullen wij het de komende maanden vaak over dit probleem gaan hebben. Het leek ons als Lokaal Belang dan ook goed om een informatiedocument op te stellen welke als handvat gebruikt kan worden in dat wat nog komen gaat. Onze fractie-assistenten hebben daarom voor u dit document samengesteld. Deze bevat diverse artikelen en onderzoeken m.b.t. dit onderwerp. Wij hebben er bewust voor gekozen om ons eigen inzicht hierin weg te laten.

Wat is Stikstof?

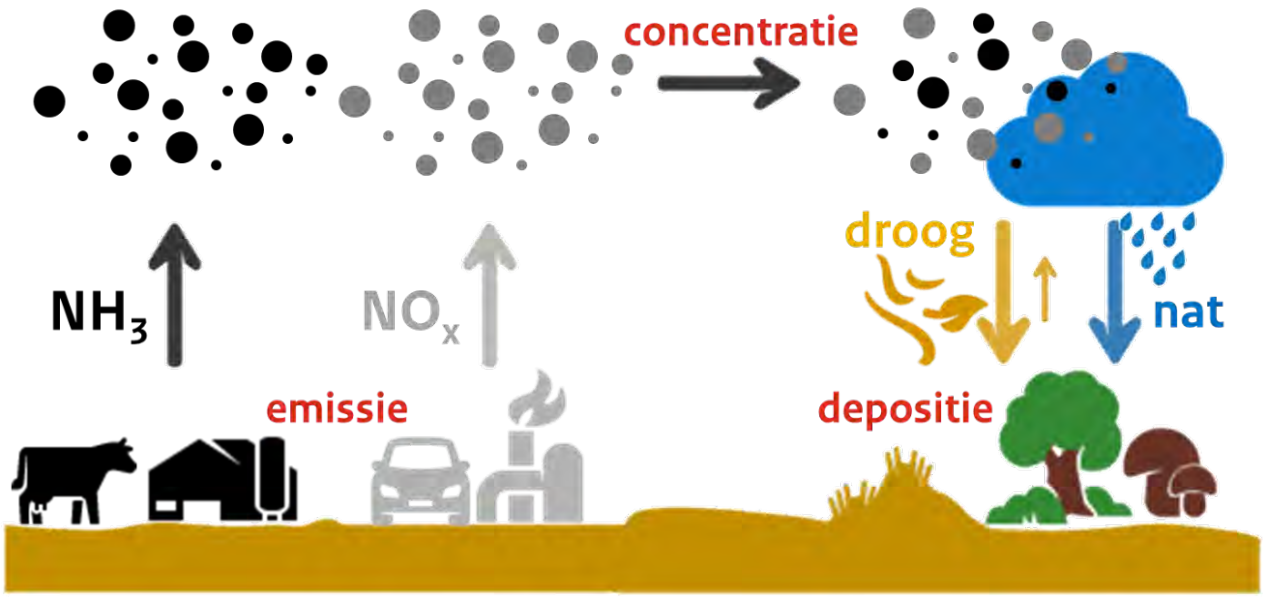
Stikstof (N2) is een kleur- en reukloos gas dat overal om ons heen is. Ongeveer 78% van alle lucht bestaat uit stikstof. Stikstof is van zichzelf niet schadelijk voor mens en milieu. Maar er zijn ook verbindingen van stikstof in de lucht die wel schadelijk kunnen zijn voor mens en milieu. Dit zijn stikstofoxiden (NOx, een verbinding van stikstof en zuurstof) en ammoniak (NH3, een verbinding van stikstof en waterstof). De hoeveelheid stikstofoxiden en ammoniak in de lucht heet de concentratie.

Stikstofoxiden (NOx) komen vooral in de lucht terecht door uitlaatgassen van het verkeer en de uitstoot van industrie.

Ammoniak (NH3) komt met name van dieren in de veeteelt. Een klein deel komt uit overige bronnen zoals industrie, de bouw en het verkeer. Boeren gebruiken mest van dieren en kunstmest om hun land te bemesten. Een deel van die mest verdampt als ammoniak en komt zo in de lucht.

Om de zogenaamde 'stikstofproblematiek' goed te begrijpen, zijn drie termen belangrijk:

- Concentratie (hoeveel zit er in de lucht)
- Emissie (hoe komt het in de lucht)
- Depositie (hoe komt het op/in de grond



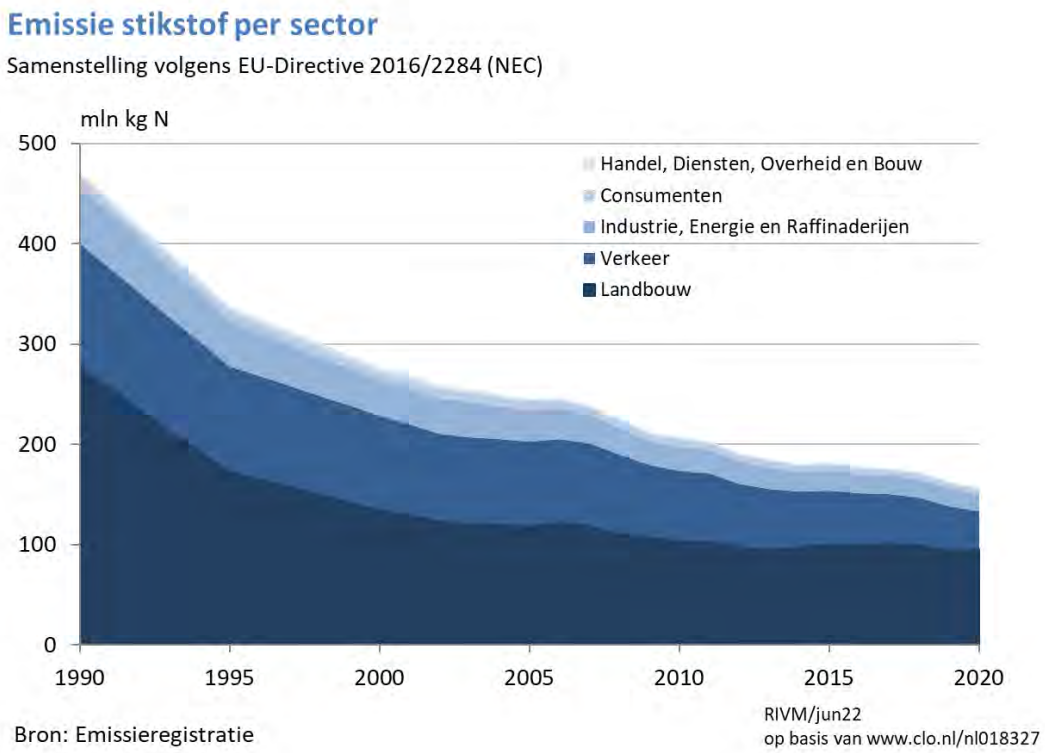
Waarom is er een stikstofprobleem?

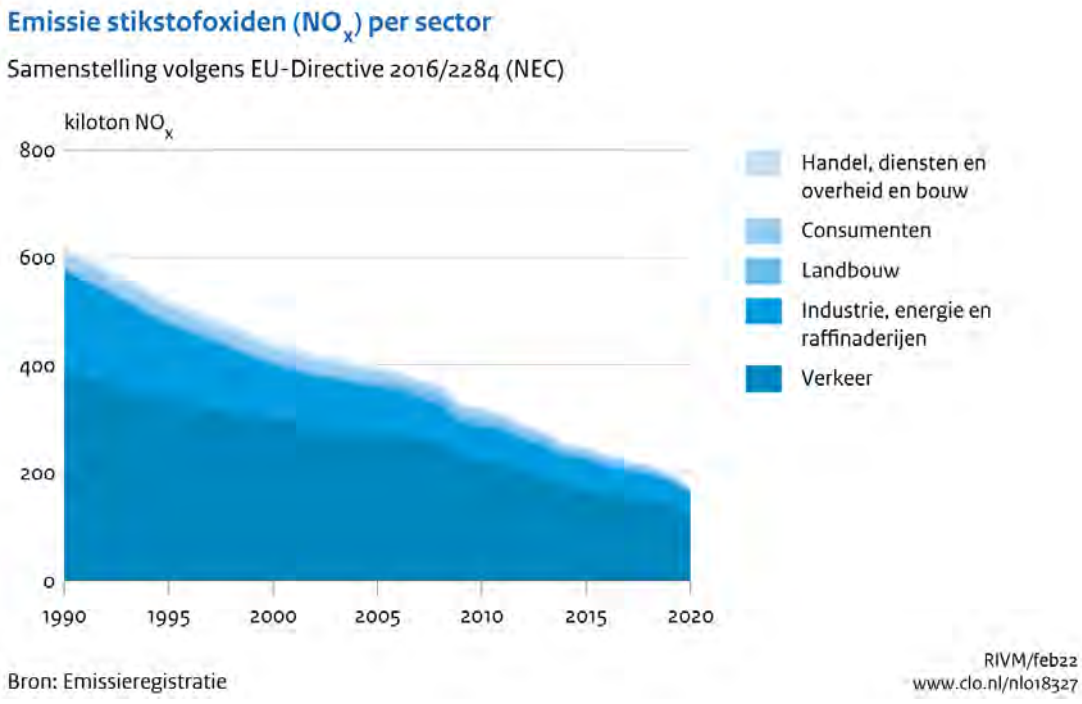
Te veel stikstofoxiden in de lucht, of: een hoge stikstofoxidenconcentratie, is schadelijk voor de gezondheid. Vooral mensen met longklachten en astma hebben er last van. Te veel ammoniak in de lucht is ook schadelijk voor de mens. Maar in de buitenlucht is de ammoniakconcentratie bijna nooit zo hoog.

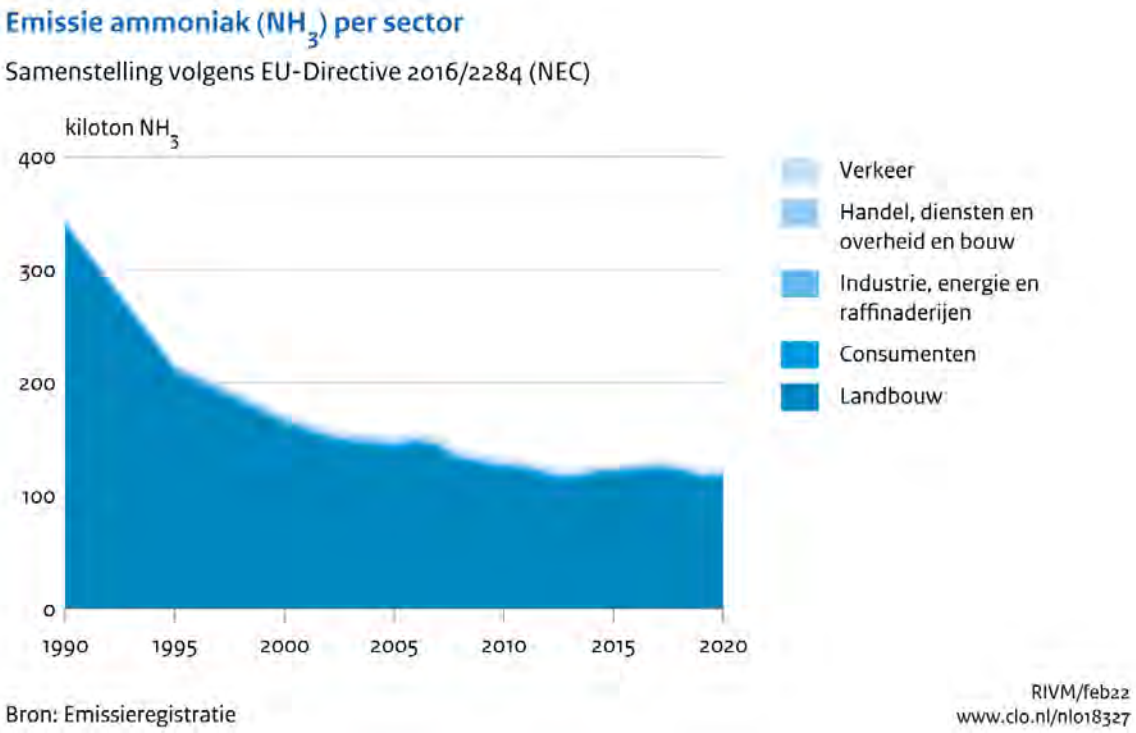
Om de concentratie te bepalen is het belangrijk om te weten hoeveel stikstofoxiden en ammoniak er in de lucht komt. De uitstoot van deze stoffen heet ook wel emissie.

- Stikstofoxiden komen vooral vrij bij verbranding van fossiele brandstoffen. De belangrijkste bronnen van stikstofoxiden zijn het verkeer, energiecentrales en de industrie.
- Ammoniak komt vooral uit de landbouw, maar ook het verkeer en mensen produceren ammoniak. Boeren gebruiken mest omdat het zorgt voor een betere plantengroei en hogere gewasopbrengsten. Uit de mest verdampt stikstof als ammoniak en komt in de lucht. Een ander deel van de stikstof kan uitspoelen naar het grondwater; dit heet (nitraat)uitspoeling.

In onderstaande figuur wordt de uitstoot van stikstof (ammoniak plus stikstofoxiden) door verschillende sectoren naar de lucht van 1990 tot en met 2020 weergegeven.



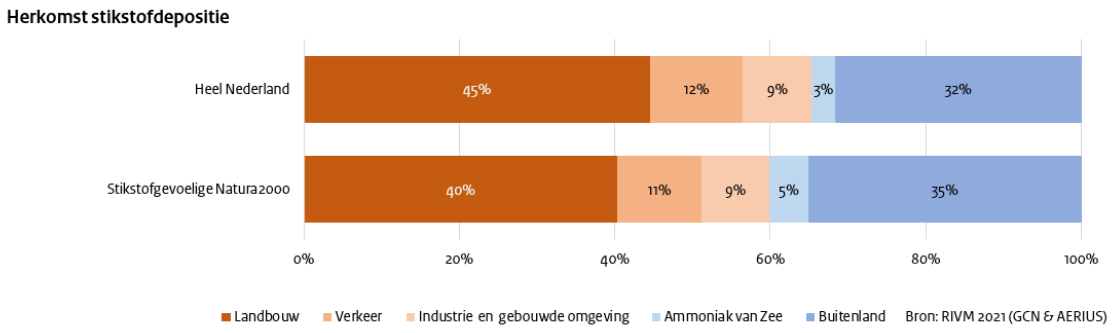




In de vorige grafiek is te zien hoe de stikstofdepositie (= vermestende depositie) sinds 1990 is gedaald. 'Gereduceerd stikstof' is ammoniak en opgelost ammoniak in regenwater. Dit wordt aangeduid als NH_x. 'Geoxideerd stikstof' zijn stikstofoxiden en opgeloste stikstofoxiden in regenwater. Daarom wordt dit aangeduid als NO_y.

Herkomst van het deposito

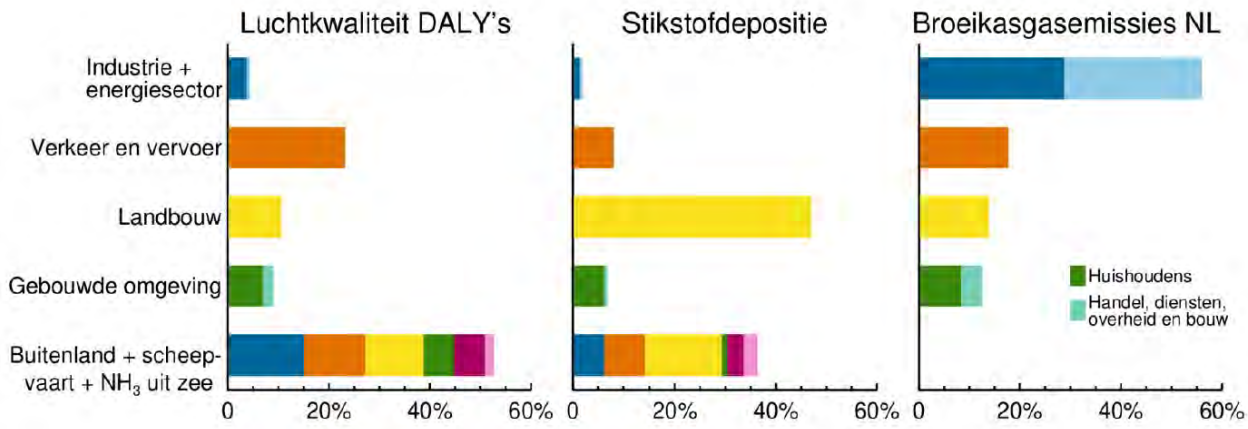
De berekeningen geven ook inzicht in de bijdrages van verschillende sectoren aan de depositie. Die bijdrages kunnen van gebied tot gebied anders zijn. De bovenste staaf in onderstaande figuur laat de herkomst van de depositie zien voor alle landoppervlak in Nederland. De tweede staaf toont de herkomst voor alle stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden. Hierin valt op dat vooral de bijdrage uit het buitenland groter is. Dit komt doordat veel Natura 2000-gebieden aan de rand van Nederland liggen.



Effecten van stoffen in de lucht

Stoffen in de lucht hebben een verschillend effect op luchtkwaliteit, stikstof/natuur en klimaat. Onderstaand figuur toont de procentuele bijdrage van de genoemde bron aan het effecten behorende bij het milieuthema (luchtkwaliteit, natuur, klimaat). Zo is bijvoorbeeld te zien dat de bijdrage van landbouw op luchtkwaliteit kleiner is dan de bijdrage van deze bron aan broeikasgasemissie en stikstofdepositie. De bijdrage van verkeer op luchtkwaliteit is juist weer groter dan op broeikasgasemissie en stikstofdepositie. Industrie draagt sterk bij aan de uitstoot van broeikasgas en beperkt aan de stikstofdepositie.

Bijdrage per bron varieert per thema (luchtkwaliteit, natuur, klimaat)



Waarom vindt de agrarische wereld dat er geen stikstofprobleem is?

Onze boeren en tuinders zijn ondernemers die genieten van het werken in en met de natuur, hun dieren en planten. De uitspraak van de Raad van State in 2019 en de vloedgolf van handhavingsverzoeken, rechtszaken, de openbaarmaking van bedrijfsgegevens zorgt voor een gevoel van rechtsonzekerheid. De politieke stellingname en polarisatie – van 'we halveren de veestapel', tot 'u moet kiezen: koeien of huizen'- raakt boerengezinnen in het hart. Het vertrouwen in de overheid is daardoor verdampt.

De agrarische sector bestaat uit drie deelsectoren: landbouw, tuinbouw en visserij. Al deze sectoren zijn nauw verweven met andere onderdelen van de economie. De sector is bijvoorbeeld in grote mate afhankelijk van de toelevering van veevoer, energie, kunstmest, machines, stallen, kassen en veterinaire en zakelijke diensten. Voordat de producten op het bord van de consument komen, worden ze verwerkt, verhandeld en gedistribueerd. Deze activiteiten samen noemen we ook wel het agrocomplex.

Duurzaam evenwicht

Vorig jaar brachten boeren-, bedrijven- en natuurorganisaties samen een breed gedragen plan uit. Het PBL noemde dit plan terecht 'ambitieus'. Het coalitieakkoord heeft nog hogere ambities gezet. De voorgestelde 50% reductie is een verdubbeling (!) van het vorig jaar vastgelegde doel van 26% en hoger dan de door ons voorgestelde 40%. Dit roept vragen op met betrekking tot realiteitsgehalte en uitvoerkracht. We roepen u nadrukkelijk op om de essentie van het plan mee te nemen in de uitwerking van de plannen. Door in te zetten op robuuste natuur, perspectief voor de blijvers, innovatie en toekomstgerichte landbouw. Ons plan geeft zicht op een aanzienlijke reductie van stikstofemissies en creëert ontwikkelruimte.

➔ Werk de hoofdlijnen van het coalitieakkoord uit op basis van de gedegen en gedragen voorstellen uit de samenleving. In het bijzonder ons plan met natuur-, bouw-, werkgeversorganisaties en ons plan Naar een vitale, emissiearme melkveehouderij met toekomst met ketenpartijen en jonge boeren.

➔ Laat 2022 geen verloren jaar zijn, zoals we ook voor Prinsjesdag en voor de LNV-begrotingsbehandeling al verzochten. Stel dus nog dit jaar investeringsregelingen voor innovaties open. Begin direct met een of enkele pilots rond een ruimhartige stoppersregeling die aansluit op de praktijk en wensen van desbetreffend(e) gebied(en). Meer informatie: Sander van Diepen (06-14 73 90 18 / svdiepen@lto.nl) Perspectief voor de blijvende boeren Draagvlak voor de gebiedsplannen is cruciaal om tot realistische en haalbare uitvoering te komen. Voor goede gebiedsprocessen is nauwe aansluiting en sturing van boeren dan ook van groot belang. Opkoop en verplaatsing van bedrijven, maar ook de extensivering van de landbouw komen momenteel niet voldoende van de grond. Dit komt door het ontbreken van goede voorwaarden en het afwezig zijn van een wenkend, bedrijfseconomisch financieel en juridisch geborgd perspectief voor de blijvers in de landen tuinbouw.

➔ De agrarische sector gaat uit van een betrouwbare overheid. De vergunde capaciteit en daarmee ontwikkelruimte op basis waarvan ondernemerskeuzes en investeringen zijn gedaan moet het uitgangspunt blijven voor actieve bedrijven.

➔ Legaliseren van interimmers en melders is een absolute randvoorwaarde.

➔ Geef prioriteit aan bedrijven die hun bedrijf willen door ontwikkelen en daarom willen verplaatsen.

➔ Gezonde land- en tuinbouw is essentieel voor het realiseren van een brede welvaart in de provincies. Het perspectief van de agrarisch ondernemer en de structuurversterking van de landbouw is daarom essentieel en voorwaardelijk onderdeel van de gebiedsprocessen. Bij politieke plannen gaat een agrarische ondernemer al snel rekenen: Kan mijn gezinsbedrijf hiervan leven? Kunnen de hoge investeringen worden gefinancierd? Een stal of kas gaat al snel een generatie lang mee en met de kleine marges kent de sector lange terugverdientijden. Transities kosten tijd. Dit kan versneld worden als de boeren en tuinders geholpen worden in de financiering van hun extra investeringen. Dan is het niet logisch dat momenteel het grootste deel van het budget ingezet wordt voor opkoop van bedrijven. Bij de transitie naar schone mobiliteit kopen we toch ook geen oude auto's op? Net als bij de vergroening van het wagenpark is het logisch om te beginnen bij de agrariërs die door willen gaan. De vele miljoenen kunnen beter geïnvesteerd worden in betere regelingen rondom investeringen en innovaties.

➔ Breng balans in de besteding van de €25 miljard van het stikstoffonds, in lijn met de breed gedragen voorstellen vanuit de samenleving. De indicatieve bedragen in de budgettaire bijlage van het coalitieakkoord zijn wat betreft innovatie volstrekt ontoereikend en leggen te veel nadruk op opkoop.

➔ Maak de toekomstige regelingen voor gerichte opkoop zo simpel en aantrekkelijk mogelijk. Tegenvallende resultaten bij reeds lopende opkoopregelingen zijn niet het resultaat van gebrekkige interesse, maar van gebrekkige (rand)voorwaarden. Het gaat daarbij niet alleen om de hoogte van de vergoedingen, maar ook fiscale aspecten en wat ze op nieuwe locatie kunnen.

➔ De aanstaande regelingen moeten primair gericht zijn op bedrijven met relatief hoge stikstofemissies dichtbij N2000 gebieden. Maatwerk moet het uitgangspunt zijn.

➔ Een omslag in denken is hierbij ook vereist: zet bij toekomstige regelingen niet het opkopen van stoppers centraal, maar het bieden van perspectief aan de blijvers. Daarbij in acht nemend dat krimp ook op andere manieren gefaciliteerd kan worden. Gunstige staat van instandhouding ≠ Behalen KDW De KDW zijn ecologische indicatoren, maar geen absolute toetssteen voor het bepalen en bewijzen van de gunstige staat van instandhouding van de natuur. Toch wil de regering dat versneld al in 2030 totaal 74% van het N2000 areaal voldoet aan de KDW. Een onderbouwing waarop dit gebaseerd is, hoe dit gehaald gaat worden en wat de gevolgen zijn, is onbekend en lijkt een slag in de lucht. In de omgevingswaarde wordt de gewenste kwaliteit neergezet als een getal. De omgevingswaarde zou meer moeten zijn dan een getal. Durf daarom breder te kijken dan de stikstofmodellen, namelijk naar de feitelijke realiteit in gebieden.

Laat bij de gebiedsplannen en het toestaan van activiteiten de KDW los als enige uitgangspunt als blijkt dat een goede staat van instandhouding van de natuur kan worden bereikt zonder vast te houden aan de KDW. Meer informatie: Sander van Diepen (06-14 73 90 18 / svdiepen@lto.nl) In het coalitieakkoord wordt gesproken over de oprichting van een ecologische autoriteit. Als regieorganisatie bij de gebiedsprocessen wordt deze autoriteit ingezet voor de wetenschappelijke en juridische borging van de analyses en gebiedsgerichte opgaven. Daarbij moet het economisch perspectief niet de dode hoek worden. Stel daarom (ook) een agro-economische autoriteit in.

➔ Veranker het (economisch) perspectief van de landbouw en de agrarisch ondernemer juridisch in gebiedsprocessen. Dit is cruciaal voor het sociaaleconomisch toekomstperspectief van het gebied. Het

is daarmee geen ‘nice to have’, maar een harde voorwaarde zoals die op dit moment ook al voor ecologie bestaat.

➔ Stel naast de ecologische autoriteit ook een agro-economische autoriteit in. Deze kan onder andere objectief het perspectief voor de blijvers vaststellen. Landschapsgrond en overgangsgebieden Vooralsnog ziet LTO overgangsgebieden als (overwegend) agrarische gebieden grenzend aan N2000-gebieden. Deze overgangsgebieden kunnen een bijdrage leveren aan een gunstige staat van instandhouding door systeemherstel voor behoud en herstel van de biodiversiteit in het betreffende Natura 2000-gebied.

➔ De nieuwe regering introduceert landschapsgrond als nieuwe term. LTO vindt het belangrijk dat boeren en tuinders worden betrokken bij de invulling van dit concept. Nog niet helder is welke problemen met deze nieuwe ‘grondvorm’ opgelost gaan worden en op welke wijze. Een definitie van deze gronden bestaat immers nog niet: o Stel eerst samen vast welk doel deze gronden gaan dienen o Betrek de agrarische sector bij de invulling van de definitie o Organiseer realistisch en langjarig verdienvermogen o Houdt rekening met de overweldigende operationele, praktische en financiële aspecten van een nieuwe grondvorm (denk aan GLB-gelden, perceelregistratie, teelt- en bemestingseisen, afwaardering, vergoedingen, etc.)

➔ LTO ziet landschapsgrond vooralsnog als een invulling van de overgangsgebieden, waarbij een agrarische functie gecombineerd wordt met andere doelen op basis van vooraf vastgestelde heldere criteria.

➔ Nederland kent ondanks het klein oppervlak grote diversiteit aan landschappen.
Een one-size fits-all oplossing kunnen de overgangsgebieden daarmee niet zijn. Kies voor maatwerk van onderop en vanuit de regio bij het eventueel bepalen van overgangsgebieden.

(bron: LTO)

Waarom heeft Duitsland geen stikstofprobleem?

De manier waarop België, Duitsland en Denemarken met de stikstofproblematiek omgaan, heeft in Nederland veel aandacht gekregen. Veel partijen hebben gesuggereerd dat Nederland het braafste jongetje van de klas is en derhalve een voorbeeld zou moeten nemen aan de stikstofaanpak in die landen. Die zouden veel ruimere en werkbaardere richtlijnen hanteren in de vergunningverlening. In de discussie worden de begrippen 'kritische depositiewaarde' en 'grenswaarde' nogal eens door elkaar gehaald. De kritische depositiewaarde is de ecologische grens waarboven het risico op effecten stijgt bij toenemende stikstofdepositie en blootstellingsduur. Over de inschatting van die waarde bestaat internationaal overeenstemming. De grenswaarde is de hoeveelheid stikstofdepositie van een activiteit waarbij nog geen vergunning nodig is. En die grenswaarde vult ieder land voor Natura 2000, het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden, weer anders in.

Verschillende methoden per land

In Nederland gold een grenswaarde van 1 mol stikstof (14 gram) per hectare per jaar voor een activiteit in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Toen de Raad van State het Programma Aanpak Stikstof (zie ook Rechter grijpt in – pas op de plaats voor stikstof) in mei 2019 ongeldig verklaarde, ging de grenswaarde vrijwel naar nul. In Duitsland is een stikstofvergunning pas nodig als door een nieuwe activiteit meer dan 7 mol stikstof (100 gram) per hectare per jaar neerslaat in een Natura 2000-gebied. Bovendien hanteren de Duitsers ook nog een foutenmarge van 20 procent. Daar staat tegenover dat er in Duitsland sprake is van een geringere overschrijding van de kritische depositiewaarde, waardoor er meer depositieruimte beschikbaar is.

Hoe lang weten we al dat er een stikstofprobleem is?

Stikstofproblematiek speelt eigenlijk al sinds begin jaren '80, toen er veel aandacht was voor zure depositie, zogeheten “zure regen”. Zure depositie kan voorkomen in natte vorm (regen) en droge vorm (gassen, deeltjes). Deze depositie bestaat uit zwaveldioxide (SO_2), stikstofdioxide (NO_x) en ammoniak (NH_3). Naast zwavel, wat sinds 1980 met meer dan 80% is gedaald, ging het toen al om hetzelfde stikstofprobleem.
Sindsdien heeft de Nederlandse overheid dan ook getracht de uitstoot van stikstof te beperken. Vanaf 1990 is de uitstoot meer dan gehalveerd. Daarbij daalt de stikstofdioxide uitstoot al dertig jaar gestaag, maar de afname in de uitstoot van ammoniak is sinds ongeveer 2010 gestagneerd. In 2015 introduceerde de overheid daarom het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Echter, in mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het PAS niet voldoet. Door die ‘stikstofuitspraak’ moet Nederland nieuwe maatregelen nemen om de stikstofdepositie op natuurgebieden te verminderen.

Europese lidstaten zijn volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) verplicht om natuurgebieden in een „goede staat van instandhouding” te brengen, en daarbij ook de milieucondities te verbeteren. Die condities zijn in Nederland nog altijd zeer matig.

De depositie is sinds 1990 met circa 45% gedaald (zo'n 40% voor ammoniak en ruim 50% voor stikstofdioxide). Maar op ongeveer driekwart van het Nederlandse natuuroppervlak komt nog steeds te veel stikstof terecht. Van de 160 Natura 2000-gebieden in Nederland zijn er ongeveer 120 waarvan de stikstofdepositie boven een kritische depositiewaarde (KDW) ligt.

In 2015 initieerde de overheid het Programma Aanpak Stikstof (PAS), om de uitstoot van stikstof verder te verminderen en de negatieve gevolgen ervan te beperken. Maar volgens een uitspraak van de Raad van State in 2019 voldoet het PAS niet. Daarom mogen er sindsdien bijvoorbeeld geen nieuwe autowegen en woonwijken worden aangelegd zonder dat de extra stikstofuitstoot die hiermee gepaard gaat, wordt gecompenseerd.

In opdracht van het ministerie van LNV werd het Adviescollege Stikstofproblematiek ingesteld. Deze commissie, waar ook experts van WUR in zijn vertegenwoordigd, adviseerde de minister hoe om te gaan met de stikstofproblematiek. Het eindadvies van dit college is juni 2020 verschenen in het rapport ‘Niet alles kan overal’.

(Bron: https://www.wur.nl/nl/dossiers/dossier/stikstof-1.htm)

Waar bevinden zich in Oost-Gelderland de Natura 2000-gebieden?

Hieronder de kaart en plaatsen met Natura 2000 gebieden in Gelderland,het grootste gebied is de Veluwe met 88.436 Ha.

De gebieden in oost Gelderland zijn:

Stelkampsveld, 102 Ha

Korenburgerveen, 459 Ha

Bekendelle, 88 Ha

Willinks Weust, 52 Ha

Wooldse Veen, 63 Ha

Alle Natura 2000 gebieden in het oosten zijn overbelast met stikstof
Bron: Website Natura 2000

Wat is het probleem van de theoretisch rekenmodellen van het RIVM? Kloppen deze, of niet? En wordt er daadwerkelijk op stikstof gemeten?

Boeren hadden al eerder hun twijfels over de stikstofberekeningen van het Rijksinstituut voor Milieu en Volksgezondheid (RIVM) en krijgen nu bijval van het CDA en SGP. De politieke partijen plaatsen vraagtekens bij de rekenmodellen van het RIVM. Maar is dat terecht? Vijf vragen. "Net als de klimaatsceptici krijg je nu ook de stikstofsceptici."

O nee, niet weer stikstof, wat is er aan de hand?

CDA-Kamerlid Jaco Geurts heeft zich in het AD hardop afgevraagd of de stikstofberekeningen van het RIVM wel kloppen. Het RIVM berekent de stikstofdepositie, oftewel de stikstofoxiden en ammoniak die uit de lucht weer op de grond terechtkomen. Uit die berekeningen blijkt dat de landbouw met 46 procent de grootste bron van stikstofuitstoot is. Ter vergelijking: wegverkeer neemt 6,1 procent voor z'n rekening, huishoudens ook 6,1 procent en de industriesector 1 procent.

"Als partijen aan het RIVM vragen om te laten zien hoe dat model is opgebouwd en nul op het rekest krijgen, vind ik dat vreemd", zegt Geurts. "Laat eens zien hoe dat model is opgebouwd. Het RIVM móét hierover transparant zijn."

Hoe meet het RIVM stikstof eigenlijk?

Allereerst even een kort lesje scheikunde: stikstof an sich is niet schadelijk voor mensen, dieren en milieu. Maar twee stikstofverbindingen, stikstofoxiden en ammoniak, zijn dat wel. Stikstofoxiden worden voornamelijk uitgestoten door verkeer en industrie. Ammoniak is vooral afkomstig uit de veehouderij, waar boeren (kunst)mest gebruiken op hun land.

Dan nu naar de onderzoeksmethode. Het RIVM meet op acht meetstations de stikstof die met regen meekomt en op de bodem terechtkomt. Daarnaast meet het onderzoeksinstituut ook maandelijks in meer dan 80 beschermde natuurgebieden de hoeveelheid ammoniak. Met behulp van rekenmodellen wordt vervolgens berekend hoeveel stikstof er op de bodem terechtkomt. "Zonder rekenmodellen zou die informatie alleen te geven zijn door heel het land vol te hangen met meetapparatuur. Dat zou praktisch onmogelijk en veel te duur zijn", aldus de website van het RIVM. Het RIVM checkt met behulp van de metingen of die rekenmodellen kloppen. "Als er systematische afwijkingen zijn tussen de berekeningen en de metingen, worden de modelberekeningen gecorrigeerd."

Wat is er volgens de boeren dan mis met dat model?

De boeren hebben kritiek op de locaties van twee meetpunten. Eentje staat bij een mestput, de ander naast een intensieve veehouderij. En CDA-Kamerlid Geurts noemde het rekenmodel bij WNL bovendien 'een black box' waarvan niet duidelijk is wat er precies ingaat en wat er vervolgens uitkomt. Hij was vanwege een debat over de landbouwbegroting vandaag niet bereikbaar voor toelichting op zijn uitspraken.

Een woordvoerder van het RIVM noemt de opmerkingen van het Kamerlid 'heel bijzonder'. Alle tekst en uitleg is namelijk te vinden op de website van het RIVM. Volgens de woordvoerder is iedereen welkom om de rekenmethoden in te komen zien. "De kritiek is nergens op gebaseerd. We hebben een robuust en gedegen systeem dat wetenschappelijk verantwoord is. Daaruit blijkt dat de landbouw een belangrijke bron van stikstofuitstoot is. Dat zeggen we niet om de boeren te pesten, maar omdat het uit onze berekeningen blijkt. We zijn er niet om de boeren in een kwaad daglicht te stellen en snappen dat het vervelend is. Maar het is aan de politiek om hier beleid op te maken."

Hoe reageren deskundigen dan op de kritiek

"Ik snap de kritiek wel", zegt stikstofonderzoeker Jan Willem Erisman. "Er zit deels wat in. Het is een terecht punt dat twee meetpunten te veel lokaal worden belast. Maar dat betekent niet dat de modellen niet goed zijn. Die twee meetpunten zijn onderdeel van een groot systeem en hebben niet een dusdanige invloed dat de resultaten niet meer kloppen."

Erisman is hoogleraar aan de VU en directeur van het Louis Bolk Instituut, dat onderzoek doet naar duurzame landbouw. Hiervoor werkte hij bij het RIVM, waar hij betrokken was bij de plaatsing van de meetpunten. "Die meetpunten liggen daar al 20 jaar. Ondertussen hebben zich daar ontwikkelingen plaatsgevonden waardoor die twee meetpunten nu niet meer representatief zijn. Maar het totaalbeeld wordt niet verstoord."

Wim de Vries, hoogleraar stikstofeffectanalyse aan de Wageningen Universiteit, is het daarmee eens. "Als je op een tiental plekken meet, is dat nooit representatief voor heel Nederland. Daarom heb je modellen voor het vaststellen van de bijdrage van sectoren aan deposities van ammoniak en stikstofoxiden", legt hij uit. "Daar gaan gedetailleerde schattingen van de uitstoot in en die berekenen

concentraties die worden vergeleken met meetpunten." Die twee meetpunten hebben maar een beperkt effect op de modelvergelijking, zo stelt hij.

"Ik vind het jammer dat er een kloof is ontstaan tussen de boeren en het RIVM", zegt Erisman, die eerder pleitte voor een groep onafhankelijke wetenschappers uit heel Nederland aan wie de boeren vragen kunnen voorleggen over stikstofuitstoot. "Net als de klimaatsceptici krijg je nu ook de stikstofsceptici."

Het gaat nu wel de hele tijd over landbouw, maar hoe zit het eigenlijk met de uitstoot van stikstof door het vliegverkeer?

De stikstofuitstoot van vliegtuigen is vrij beperkt, vliegverkeer is vooral verantwoordelijk voor de uitstoot van CO2 en fijnstof. Het gaat in totaal om slechts 0,1 procent. Maar, brengt CDA-Kamerlid Geurts daar tegenin, dat heeft te maken met de meetmethode. "Vanaf een bepaalde hoogte telt vliegverkeer niet mee in het model." Dat klopt, bevestigt het RIVM. "Wij meten tot op een kilometer hoogte. Dat is dus voornamelijk het opstijgen en landen. Ik kan niet voorspellen wat het met de resultaten doet als we ook hoger zouden meten. Het kan zijn dat de uitstoot daardoor iets hoger wordt, maar veel meer zal het niet worden. Nederland is een klein land, vliegtuigen stijgen op en zijn al het land uit."

(Bron: RIVM/RTL nieuws)

Een belangrijk aspect bij hoe representatief de metingen zijn, is de ligging van de meetpunten. Wat ziet de meting en het meetnet als geheel? Meerdere aspecten spelen hierbij een rol, zoals lokale terreininvloeden en invloed van lokale bronnen (bijvoorbeeld bedrijven). Maar ook: wat zijn de dominante typen emissies in de regio waar het meetpunt staat? Het is belangrijk om bij de interpretatie van de metingen te beseffen dat ammoniak gemakkelijk tientallen kilometers ver getransporteerd kan worden via de lucht. Meetpunten “zien” dus ammoniakemissies die uit een relatief groot gebied komen.

Het RIVM heeft de zes LML’s, Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit-locaties waar NH3 wordt gemeten zo gekozen, dat de verschillende stations het hele bereik van ammoniakconcentraties in Nederland dekt. Bij MAN is gekozen voor een gelijkmatige ruimtelijke verdeling over de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Alle locaties worden in meer of mindere mate beïnvloed door lokale factoren. Door zoveel mogelijk metingen in het gemiddelde te betrekken, vallen toevallige lokale invloeden in zekere mate weg. Door alleen de LML-stations te gebruiken is uiteraard een mogelijke lokale invloed potentieel dominanter aanwezig dan in het MAN. Door de gegevens uit beide meetnetten te combineren, wordt de representativiteit van de concentratiemetingen groter. Want zo ontstaat een gemiddelde én landbouwgebieden (met veel emissies) weergeeft én de natuurgebieden.

Uit onderzoek blijkt dat het gemiddelde dat gebaseerd is op het LML, goed overeenkomt met die van de combineerde concentratie gebaseerd op LML en MAN (Stolk et al., 2017). Dit geeft aan dat het LML redelijk goed het landelijk beeld representeert, ondanks het geringe aantal stations. Dit is eerder geconcludeerd in een experiment waarbij 159 passieve monsternemers op een regelmatig rooster over Nederland zijn opgehangen en zijn vergeleken met de LML-metingen (Van Pul et al., 2004).

In de media wordt er gesproken over dat wij meten boven een rioolput en op een locatie dicht bij een pluimveebedrijf. Deze twee meetpunten (Wekerom en Vredepeel) gebruiken we – al voordat deze kritiek naar buiten kwam- niet meer bij het bepalen van de depositie. Wel worden ze nog benut voor

het ijken van de meetbuisjes uit het andere meetnet (MAN), maar de representativiteit van het meetpunt speelt daarbij geen rol.

Het Aerius rekenmodel dat nu wordt gebruikt om de stikstofdepositie op natuurgebieden te berekenen is daarvoor in de huidige vorm niet geschikt. Dit concludeert het adviescollege dat hiernaar onderzoek heeft gedaan. Cumela vindt dat, net als bij verkeer, de depositie op 5 km van een bedrijf niet meer moet worden meegeteld omdat dit niet goed te meten is.

Het is een opvallende passage in het rapport 'Meer weten, robuuster meten', de passage dat de depositie van verkeer op 5 km niet meer wordt meegerekend terwijl dat voor bijvoorbeeld stallen niet geldt. In de samenvatting doet de commissie daarom de aanbeveling om voor verkeer en landbouw hetzelfde model te gebruiken. Gekoppeld aan de belangrijkste conclusie van het rapport dat het niet wetenschappelijk te bewijzen is welke effecten de emissie op grotere afstand heeft op de depositie leidt dit bij stikstofdeskundige Teun Jansen tot de conclusie dat het logisch zou zijn om ook voor andere bronnen hetzelfde criterium te hanteren. "Het is logisch om dan ook voor andere activiteiten een grens van 5 km te hanteren en het daarna af te kappen. Dit is ook te lezen in de aanbevelingen waarin het adviescollege aanbeveelt om bij het bepalen van de depositie een afstandscriterium in acht te nemen.

Niet geschikt

Het adviescollege Meten en Berekenen Stikstof is ingesteld om te bepalen of de huidige meet- en rekensystematiek wetenschappelijk verantwoord is om te dienen als basis voor het huidige stikstofbeleid. De eindconclusie daarvan is glashelder; het model is niet geschikt om per hectare te bepalen hoeveel mol stikstof daar neerslaat. Dat wil zeggen, het beleid vraagt om een berekeningen in microgrammen (feitelijk zelfs kleiner want het gaat om moleculen) van de emissie van een project terwijl er geen enkele zekerheid is dat het Aeriusmodel de juiste uitkomst geeft.

De tweede reden waarom de gebruikte modellen niet geschikt zijn, is volgens het adviescollege de ongelijke behandeling in de vergunningverlening van verkeer en landbouw. Dit is de afkapgrens van 5 km die nu voor verkeer wordt gehanteerd. Alles wat daarna neerslaat blijkt niet mee te tellen. "Eigenlijk heel logisch vindt Jansen. "Het is onzinnig om te veronderstellen dat je bijvoorbeeld bij het uitrijden van mest kunt bepalen hoeveel stikstof moleculen er daarvan op meer dan 5 kilometer nog neerslaan. Op die afstand is er niets meer van over." Bij het verkeer vindt de verspreiding over grote afstand plaats en is het dus niet te bepalen waar het stikstofoxide neerkomt.

Model deugt

Overigens plaatst het Adviescollege geen vraagtekens bij het Aerius model zelf. In een eerder rapport heeft ze al aangegeven dat het rekenmodel op zich klopt. Wat niet deugt is dat voor het model niet getest en onderzocht is met welke zekerheid de resultaten gebruikt kunnen worden. In begrijpelijk Nederlands kun je het effect bepalen als het over kilogrammen, grammen of bijvoorbeeld microgrammen gaat. De nu gekozen norm van mol, voldoet in elk geval niet. Het collega doet de aanbeveling om vooral te sturen op verlaging van stikstofemissie op nationaal niveau en die ruimte te gebruiken om veel hogere drempelwaarden te hanteren.

Om het model wel geschikt te maken adviseert het college om meer metingen te doen om te komen tot een model dat met de juiste zekerheid iets kan zeggen over de effecten van activiteiten waar stikstof bij vrij komt. Dit kan door mee satellietmetingen te doen en door in het veld te gaan meten.

Ook moet er nog beter gekeken worden naar de invloed van andere variabelen zoals neerslag, temperatuur, grondtypen en stal en bemestingssystemen bij de emissie uit de landbouw.

Een laatste opvallende waarneming die de commissie doet is dat andere landen weliswaar vergelijkbare meet- en rekentechnieken gebruiken maar dat ze deze wel anders interpreteren. Denemarken heeft gekozen voor een afstandstabel om te bepalen of een activiteit invloed heeft op een natuurgebied. België en Duitsland hanteren juist ruimere drempelwaarden voor vergunningverlening. Samen met de grote onzekerheden in het Nederlandse model is dit voor Jansen reden om te pleiten voor het instellen van hogere drempelwaarden in Nederland. “Dan kunnen we het huidige model wel blijven gebruiken maar hebben veel minder projecten hier hinder van.”

Minister Schouten van LNV gaf bij de presentatie aan zich te gaan beraden op de conclusies. Voorlopig lijkt zij vast te willen houden aan Aerius gezien haar opmerking dat dit het beste is wat momenteel voor handen is. De vraag blijft volgens Jansen of dat juridisch houdbaar is. “De Pas is om een vergelijkbare reden afgeschoten.”

(Bron: Cumela)

Welke investeringen kunnen boeren doen om de stikstof uitstoot te verminderen? En werken luchtwassers wel?

Technologie kan flink bijdragen aan minder stikstofuitstoot door de Nederlandse landbouw, stellen onderzoekers van Wageningen University & Research. Zij hebben geïnventariseerd in welke technologie het beste geïnvesteerd kan worden om maximaal bij te dragen aan een lagere stikstofuitstoot van de Nederlandse landbouw.

Kringlooplandbouw met stikstof in balans is de titel van het kennisbasisprogramma waarin zes Wageningse onderzoeksinstituten samen de potentie van technologie in de aanpak van het stikstofprobleem in kaart hebben gebracht. Er is een enorm overschot aan stikstof in Nederland wat ontstaat doordat ieder jaar veel meer stikstof binnenkomt via met name veevoer en kunstmest, dan er uit gaat. Peter Geerdink was projectleider namens Wageningen Food & Biobased Research. “Een effectieve aanpak van het Nederlandse stikstofprobleem is gebaat bij een breder perspectief dan alleen het reduceren van de veestapel en het uitkopen van boeren. Ook technologisch kunnen we veel aan de oplossing van het probleem doen.” Deze conclusie is in lijn met het stikstofpact dat LTO, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, VNO-NCW en Bouwend Nederland eind mei 2021 hebben opgesteld en waarin wordt voorgesteld 6 miljard euro te investeren in ‘brede innovaties’ bij agrarische bedrijven.

Reststromen voor veevoer

De onderzoekers hebben in het project allereerst gekeken aan welke knoppen je kunt draaien om de stikstofuitstoot van de landbouw beter in balans te krijgen. Reductie van veevoerimport is daar één van. Volgens Geerdink wordt met de import van - vooral - sojaschroot jaarlijks ruim 400 miljoen kilo stikstof aan de Nederlandse stikstofkringloop toegevoegd. “Minder importeren is – naast inkrimping van de veestapel - mogelijk door geïmporteerde grondstoffen te vervangen door reststromen van lokaal geteelde gewassen. Deze reststromen worden nu vooral laagwaardig verwerkt, bijvoorbeeld in compost of voor de productie van biogas. Voor de boer levert verwerking van deze reststromen tot veevoer potentieel meer op. Door deze reststromen te raffineren en behandelen tot de juiste specificaties wordt het gezond, voedzaam en lekker voor het vee.”

Ammoniakverlies uit mest voorkomen
Om ammoniakverliezen op en rond het erf te verminderen, is draaien aan een andere knop nodig, namelijk de koeienstal. De koeienstal levert met zijn ammoniakuitstoot een grote bijdrage aan de stikstofdepositie in de natuur die de groei van de ene plantensoort versterkt (gras, brandnetel, braam) ten koste van andere soorten. Koeienstallen zijn open zodat natuurlijke ventilatie ontstaat, een belangrijke voorwaarde voor het welzijn van de koe. Echter, zo wordt de lucht niet gefilterd, zoals in gesloten varkensstallen wel gebeurt en lekken grote hoeveelheden stikstof in de vorm van ammoniak uit de mest naar de buitenlucht. Technologisch valt er nog veel winst te behalen door luchtwassers voor open stallen te ontwikkelen en te introduceren. Een andere technologische uitdaging is: hoe voorkom je dat ammoniak überhaupt uit opgeslagen mest ontsnapt? Geerdink: “We moeten naar gesloten systemen voor mestopvang toe, zodat de ammoniak niet via de lucht kan verdwijnen. Elk jaar komt er 71 miljoen kilo ammoniak vrij uit dierlijke mest die we prima kunnen gebruiken als grondstof voor kunstmest. Kunstmest wordt traditioneel geproduceerd door stikstof uit de lucht via een energie-intensief proces om te zetten in ammoniak. Hierdoor wordt er elk jaar 245 miljoen kilo stikstof aan de Nederlandse kringloop toegevoegd. Er wordt nu volop onderzoek gedaan naar elektrochemische processen om op de boerderij zelf kunstmest uit afgevangen ammoniak te kunnen maken. Dat is heel effectief, omdat je dan niet met de mest hoeft te gaan rijden.”

Goedkoper filteren
De resterende mest die naar regionale mestverwerkingsfabrieken wordt getransporteerd, wordt omgezet in kunstmestvervanger, biogas en organische fractie. Om stikstof efficiënt uit dunne mestfractie en vergiste biomassa te kunnen halen, zijn nog technologische stappen te zetten. Daarom werkt Wageningen University & Research aan goedkope membraanfiltratie die goed uit de voeten kan met vuile stromen. Geerdink: “De huidige processen zijn kostbaar, omdat er veel voorbehandeling nodig is om stromen te zuiveren en te voorkomen dat er verstoppingen ontstaan. De eerste filtratieproeven met vuil materiaal uit de mestverwerkingsfabriek zijn veelbelovend, maar we zijn nog niet zo ver dat de nieuwe, efficiënte technologie kan worden opgeschaald.”

Ammoniak en kalium scheiden
Een andere uitdaging tijdens membraanfiltratie is het scheiden van ammoniak en kalium. “Beide stoffen zijn positief geladen en de moleculen zijn ook ongeveer even groot”, legt Geerdink uit. Dit maakt ze lastig te scheiden. Maar het is wel belangrijk om ze circulair te kunnen gebruiken, want kalium en stikstof zijn op verschillende momenten en voor verschillende gewassen nodig.” Investeringen in fundamenteel onderzoek zijn volgens de onderzoeker nodig om deze ingewikkelde puzzel te kunnen leggen. Daarnaast wordt al volop onderzoek gedaan naar mogelijkheden om ammoniak energiezuinig uit organische fractie te ‘strippen’. Geerdink: “Dit gebeurt nu door ammoniak eerst te laten verdampen en in een andere vloeistof te vangen. Dat kost veel energie. Met transmembraanchemosorptie wordt ammoniak direct via een membraan wordt verwijderd uit mestvloeistof zoals bijv. RO-concentraat. Met name voor mestvloeistoffen na scheiding (waarbij P vergaand is verwijderd) lijkt dit perspectief te bieden, omdat na TMCS een N en P arme vloeistof overblijft. De techniek vraagt zeer weinig energie (in vergelijking met bijv. strippen). Het is een technologie waar al langer aan gewerkt wordt, inmiddels veel bekend is aan mechanismen etc en waarmee we nu verwachten op het punt van doorbraak te kunnen komen naar praktijktoepassingen.

Een andere ontwikkeling waar we aan werken is de toepassing van elektrodialyse technologie. Hierbij kan door middel van een elektrochemische cel met elektroden en membraanparen en nieuwe inzichten in het proces, selectief ammonium van kalium verwijderd worden.

Het inventariserend onderzoek toont volgens Geerdink aan dat investeren in technologie – naast andere maatregelen - loont om de stikstofuitstoot van de landbouw omlaag te krijgen. “De knoppen waaraan gedraaid kan worden, werken als communicerende vaten: als je wat harder aan de ene knop draait, hoef je wat minder hard aan de andere te draaien.”

(Bron: https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/food-biobased-research/show-fbr/investeren-in-technologie-loont-om-stikstofuitstoot-landbouw-te-verlagen.htm)

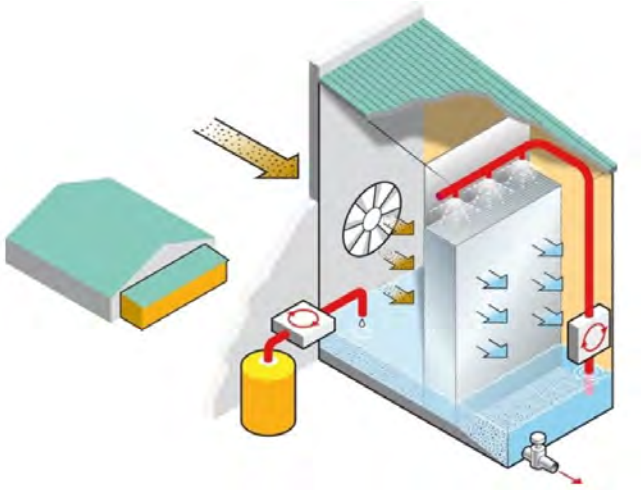
Werken luchtwassers wel?

Wanneer dieren worden gehouden in een stal, komen er geurverbindingen en ammoniak vrij. Bij veel typen stallen wordt deze lucht met ventilatoren naar buiten geblazen. Dit kan leiden tot overlast bij omwonenden. Een van de methoden om de emissie van geur en ammoniak (NH3) tegen te gaan, is de toepassing van luchtwassers.

Bij de emissie van geur speelt mogelijke overlast voor de omgeving een rol. De emissie van ammoniak leidt tot stikstofdepositie ('vermesting', 'zure regen') en de vorming van zogenaamd secundair fijnstof. Dit laatste kan bij inademing gezondheidsrisico’s met zich meebrengen. Ammoniak speelt buiten de stal geen rol bij eventuele geuroverlast, omdat de concentratie hiervoor veel te laag is.

Hoe werken luchtwassers?

Een luchtwasser bestaat uit een poreus dragermateriaal waar de stallucht doorheen wordt geleid. Van bovenaf wordt het pakket dragermateriaal met sproeiers bevochtigd en dit waswater wordt met een pomp gerecirculeerd. Op deze manier wordt de lucht in contact gebracht met water en kunnen geurverbindingen en ammoniak oplossen in de wasvloeistof.



Wat voor luchtwassers zijn er?

De volgende typen luchtwassers bestaan: chemische wassers waarin het water is aangezuurd om ammoniak te binden, biologische wassers waarin bacteriën de vervuiling afbreken en gecombineerde wassers. In de gecombineerde luchtwasser (of: combi-wasser) worden meerdere wasstappen gecombineerd, ofwel na elkaar geplaatst. Bijvoorbeeld eerst wasstap met water om grote stofdeeltjes te verwijderen, dan een chemische wasstap om ammoniak te binden en ten slotte een biologische stap voor verdere geurverwijdering.

Hoeveel geur en ammoniak verwijderen luchtwassers?

Het te verwachten rendement voor de verwijdering van ammoniak en geur hangt af van het type luchtwasser. De gemiddelde emissiereductiepercentages die door de overheid worden aangenomen voor elk type luchtwasser zijn terug te vinden in de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) en de Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv). Deze emissieductiepercentages zijn gebaseerd op onderzoek en metingen die in het verleden zijn uitgevoerd.

- Voor chemische luchtwassers geldt dat het geurrendement gemiddeld 30% is en het ammoniakrendement 70-95%
- Voor biologische luchtwassers wordt een geurrendement van 45% en een ammoniakrendement van 70% aangenomen
- Voor combi-wassers tenslotte, wordt uitgegaan van 70-85% voor geur en 70-90% voor ammoniak

Uit onderzoek van Wageningen Livestock Research blijkt dat deze rendementen bij combi-wassers niet altijd worden gehaald (nieuws, 2018).

Hoeveel fijnstof verwijderen luchtwassers?

Luchtwassers verwijderen ook een deel van het fijnstof (PM10) uit de stallucht. De gemiddelde reductiepercentages voor PM10 zijn:

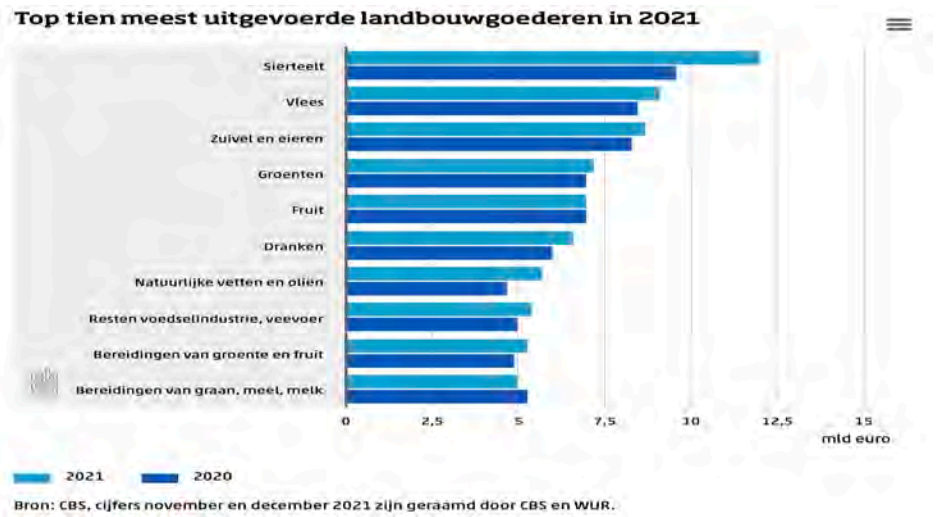
- Voor chemische wassers 35%
- Voor biologische luchtwassers 60-75% (afhankelijk van de luchtverblijftijd)
- Voor combi-wassers 85%

Loopt onze voedselvoorziening gevaar?

In welke hoeveelheden importeren we en exporteren we vlees/groente/fruit/zuivel/graan. Kunnen we dit met cijfers aantonen.

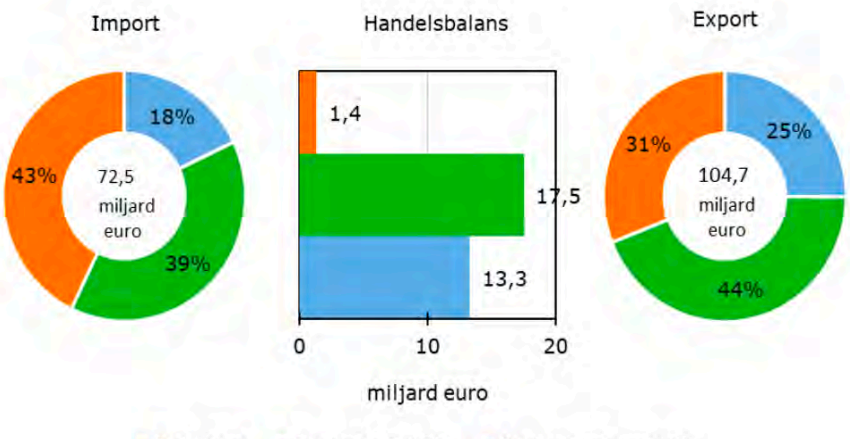
Met de stikstof crisis wordt er regelmatig beweert dat dit voor lege schappen in Nederland gaat zorgen. Zolang individuelen niet gaan demonstreren bij de distributiecentra van de supermarkten blijft er eten in de schappen. Dit komt omdat "het grootste deel van de opbrengst van de Nederlandse landbouw, zeker van de veehouderij, is voor de export" (Bart Verheggen, 2022). "De voedselvoorziening komt echt niet in gevaar", zegt ook Roel Jongeneel, (2022) docent landbouwbeleid aan de Universiteit Wageningen. "Een groot deel van het voedsel dat in Nederland geproduceerd wordt, zo'n 60 procent, exporteren wij naar andere landen. Het is niet zo dat als we hier milieumaatregelen treffen, dat we lege schappen gaan krijgen in de winkels." Onderstaand figuur geeft de top tien meest uitgevoerde landbouwgoederen in 2021 weer.

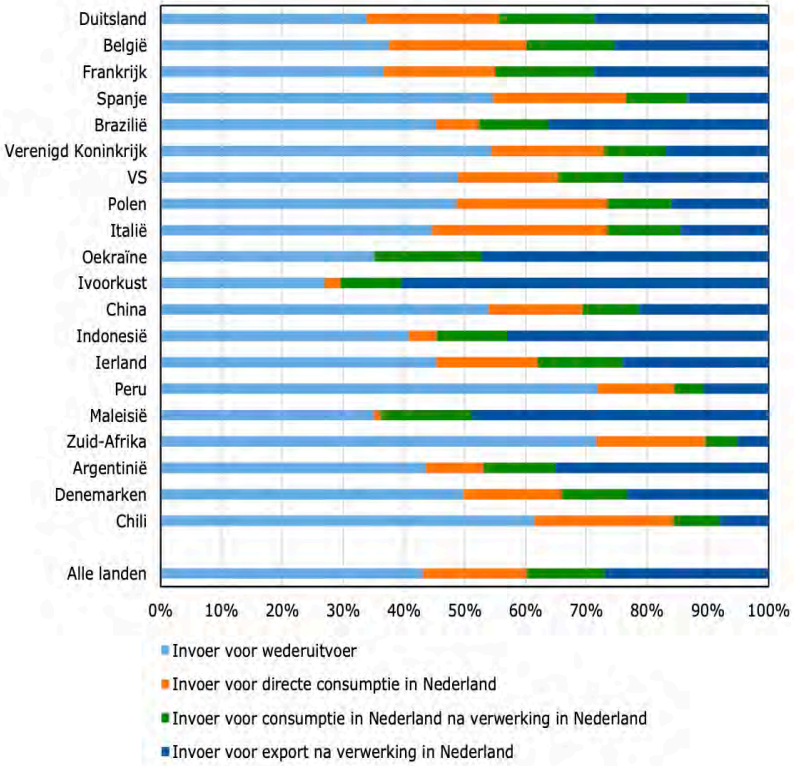
(Bron: https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5314852/lege-schappen-door-inkrimpen-veestapel-onzin)



Nederland exporteerde in 2021 voor 104,7 miljard euro aan landbouwgoederen, een stijging van 9,4% ten opzichte van 2020. Dit is een combinatie van de export van Nederlandse producten (75,7 miljard) en de wederuitvoer van landbouwproducten uit het buitenland (29,0 miljard). Zowel het exportvolume (+4%) als de prijzen (+5%) zijn gestegen ten opzichte van 2020. Ook de import van landbouwgoederen is gestegen tot 72,5 miljard (9,9% groei t.o.v. 2020). Dat blijkt uit het jaarlijkse onderzoek van Wageningen Economic Research (WUR) en CBS in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De belangrijkste markt voor zowel de export als de import van landbouwgoederen voor Nederland blijft Europa. In het bijzonder de nabij geleden markten van Duitsland (25% van export en 18% van de import), België (12% van de export en 13% van de import) en Frankrijk (8% van de export en 6% van de import).

(Bron: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/01/21/nederlandse-landbouwexport-in-2021-1047-miljard-euro)





De productgroepen met de hoogste exportwaarde in 2021 zijn sierteeltproducten (12,0 miljard Euro), euro), vlees (9,1 miljard euro), zuivel en eieren (8,7 miljard euro), groente (7,2 miljard euro) en fruit (7,0 miljard euro).
Van alle landbouwimport komt 70% uiteindelijk weer in het buitenland terecht. Het merendeel direct als wederuitvoer (43%) en het overige deel na verwerking van de import in Nederland (27%). Dit betekent dat 30% van de landbouwimport in Nederland blijft, waarbij 17% direct bestemd is voor Nederlandse consumptie en 13% wordt geconsumeerd na verwerking in Nederland.
Ook de export in landbouw gerelateerde goederen, zoals landbouwmachines, machines voor de voedingsmiddelenindustrie, kasmaterialen, kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen, steeg in 2021, naar 10,6 miljard euro (10% groei t.o.v. 2020).

Wat is de macht van de supermarkten en zuivelcoöperaties?

De melkprijs is afhankelijk van vraag en aanbod op de internationale zuivelmarkt. Er is een wereldwijd tekort aan melk: de aanvoer van de 7 grootste exporterende regio's daalde in 2021 en we verwachten dat dit ook in de eerste helft van 2022 doorzet. Zowel de prijzen voor basiszuivelproducten en boerderijmelk zijn gestegen en blijven dat naar verwachting voorlopig doen. De gemiddelde FrieslandCampina-garantieprijs voor 2022 tot en met juni bedraagt 49,00 euro per 100 kg melk. De FrieslandCampina-garantieprijs geldt voor 100 kg melk met standaardgehaltes 3,57% eiwit, 4,42% vet en 4,53% lactose, exclusief btw.30 mei 2022

Nederland kent meer dan 6000 supermarkten. Die zijn bijna allemaal aangesloten bij een paar grote ketens. De grote vijf zijn: Albert Heijn, Jumbo, Aldi, Lidl en Plus. Albert Heijn heeft 35 procent van de markt in handen. Jumbo 24 tot 25 procent.

Supermarkten kunnen voor hun producten alleen al in Nederland kiezen uit 52.000 boeren. Zij produceren zoveel dat we misschien wel zeven landen kunnen voeden, zegt Jan Willem Grievink, oprichter van Food Service Instituut Nederland. Grievink doet al 35 jaar onderzoek naar consumentengedrag en kent de supermarktbranche van binnenuit.

Door het gigantische aanbod hebben supermarkten volgens Grievink veel macht in de voedselketen: “Naast de Nederlandse boeren kunnen zij kiezen uit het aanbod van Belgische, Duitse, Roemeense of Hongaarse boeren. En dan gaat de prijs naar beneden. Ze kunnen verdeel en heers toepassen.”

De boer wordt geëxploiteerd

“De boer wordt eigenlijk ook geëxploiteerd. Want die moet zich uit de naad werken om nog een kleine marge te hebben, terwijl hij afhankelijk is van een hele mondiale infrastructuur van Monsanto tot Ahold.” Zegt Willem Schinkel. Hij is een vooraanstaand hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit.

Boer Cornelis Mosselman, die een paar jaar geleden overstapte van gangbare landbouw naar biologische landbouw herkent wat Schinkel zegt: “Ik noem het gewoon moderne slavernij. De boer doet het hele jaar zijn best om producten te maken, daar werkt hij dag en nacht voor. En aan het eind moet hij gewoon z'n handje ophouden. Je bent overgeleverd aan allerlei partijen. Dat is zo zwak aan ons huidige voedselsysteem.”

Consumenten kiezen niet voor biologische producten

Volgens Willem Schinkel is er geen enkele reden dat supermarkten boeren niet wat meer zouden kunnen geven, zodat boeren een grotere marge hebben en betere producten kunnen leveren. In 2020 was de totale omzet van de supermarkten 45 miljard euro. De omzet van Jumbo was bijna 10 miljard. Hun nettowinst 137 miljoen.

In de meeste supermarkten zijn er naast gangbare producten ook biologische of duurzame producten te vinden. Een deel van de consumenten is bereid daar een meerprijs voor te betalen, maar dat aantal neemt af naarmate het prijsverschil toeneemt. En dus kiezen consumenten vrij massaal voor de gangbare producten, want de biologische varianten zijn stukken duurder. Vijf gangbare citroenen kosten evenveel als twee biologische. Courgette, komkommers; hetzelfde verhaal.

Het lijkt de kille logica van de markt: zo lang consumenten goedkope producten blijven kopen, kan de boer niet verduurzamen. Ook al zou hij dat willen. De boer zit als het ware klem. Terwijl: verduurzaming van de sector leidt tot minder stikstof. Omdat er minder (kunst)mest wordt gebruikt, bijvoorbeeld. Biologische boeren krijgen over het algemeen hogere marges, waardoor ze minder dieren hoeven te houden om rond te komen.

Supermarkten moeten stappen zetten in een eerlijke betaling

Voormalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Carola Schouten zei destijds tegen Zembla dat ze wil dat supermarkten stappen zetten in een eerlijke betaling aan boeren: “Ik denk dat de supermarkten daar meer ambitie op kunnen tonen. Sterker nog: ik denk dat de roep vanuit de maatschappij daarover ook steeds groter wordt.”

Supermarkten verzetten zich tegen transparantie

Uit de stukken blijkt ook dat supermarkten geen harde afspraken willen maken over het betalen van een hogere prijs aan boeren die duurzamer produceren. Ook blijkt dat supermarkten zich actief verzetten tegen een motie van de Tweede Kamer om jaarlijks te rapporteren over de manier waarop ze hun assortiment duurzamer maken. FNLI, de koepelorganisatie van de Nederlandse levensmiddelenindustrie stelt: “Dit voelt als administratieve rompslomp enkel om de Kamer tevreden te stellen.” Supermarktonderzoeker Gustaaf Haan van stichting Questionmark is het daar niet mee eens: “We hebben onderzocht wat supermarkten rapporteren over hun eigen maatregelen en de doelen die ze stellen. En dat is echt onvoldoende om grip te krijgen op de gigantische problemen in het voedselsysteem. Wat we nodig hebben zijn harde cijfers over waar we staan en waar we op korte termijn naartoe willen.”

Is er nog een verdienmodel voor de Nederlandse boeren?

Met een boer praat je aan de keukentafel. Het afgelopen anderhalf jaar heb ik -deels online en deels ook fysiek- heel wat keukentafels gezien. En nog meer agrariërs. Ondernemers die trots zijn op hun bedrijf, omgeving en vakmanschap. Zorgen, pijn en frustratie nemen echter steeds vaker het gevoel van trots over. De coronapandemie heeft hier geen positieve bijdrage aan geleverd. 'Wat doe ik verkeerd'? Klinkt aan de keukentafels. Als Overijssels bestuurder blik ik terug op de keukentafelgesprekken en neem ik u mee naar de kansen die ik wel degelijk zie voor de agrarische sector. Samen met boeren, natuurbeheerders, grondeigenaren en de relevante partijen in de voedselketen ga ik de komende tijd op zoek naar een nieuw toekomstperspectief.

De tegenstelling kan bijna niet groter. Aan de ene kant is er het succes van de Nederlandse landbouwsector. Het levert wereldwijd aanzien op. De sector is innovatief, het kennisniveau is hoog en men heeft een slimme handelsgeest. Nederland exporteerde vorig jaar voor 94,5 miljard euro aan producten en is daarmee de op een na grootste landbouwexporteur ter wereld. Aan de andere kant ervaren veel boeren dat ze klem zitten. Voor hen ontbreekt perspectief en is het plafond bereikt. Terwijl de samenleving alleen maar hogere eisen stelt. De stikstofcrisis was voor de sector de spreekwoordelijke druppel. Daar kwam de coronacrisis nog eens overheen.

In persoonlijke gesprekken heb ik de worsteling ervaren bij agrarisch ondernemers hoe ze hun bedrijf overeind probeerden te houden. Nadat prijzen van bepaalde voedingsproducten (soms) kelderden als gevolg van het wegvallen van de vraag vanuit de horecasector en tijdelijke beperkingen bij de export van producten. Andere ondernemers zagen neveninkomsten wegvallen omdat bijvoorbeeld kinderopvang tijdelijk niet meer mocht, het zorggedeelte van het bedrijf leeg kwam te staan of vergaderlocaties overbodig werden.

Pijnlijk waren de gesprekken met agrariërs die hun bedrijf moeten beëindigen omdat er echt geen perspectief meer is. Of het verhaal te horen van een boerengezin dat moet verhuizen vanwege natuurherstel. Rationeel begrepen ze het wel en zagen ze ook hun nieuwe kansen: weer een duurzame en gezonde boterham kunnen verdienen op een andere plek. Maar emotioneel doet het heel veel om je vertrouwde omgeving te verlaten dat al generaties familiebezit is. In een streek waar het noaberschap nog springlevend is.

Het gezin heeft mij als buitenstaander en vertegenwoordiger van de overheid mee laten voelen met hun vragen, gevoelens en verwarring. Ook al is de overheid nog wel eens medeverantwoordelijk voor die toestand. Het was goed om te luisteren en te ervaren dat je toch ook wat kunt betekenen door onduidelijkheden weg te nemen en mee te denken in oplossingen. Wat dat betreft kijk ik terug op mooie en open gesprekken.

Ik ben er ook achter gekomen dat oplossingen afhankelijk zijn van het type ondernemer. De ene familie ziet vanwege omliggende natuur zoveel beperkingen dat men besluit het bedrijf aan de provincie te verkopen en elders verder te boeren. Een andere familie koopt het bedrijf van de provincie en ziet juist kans om binnen alle beperkingen een bedrijf op te zetten waarmee men een prima boterham verdient. En beide families zijn achteraf blij met de keuze die ze hebben gemaakt.

Hoogwaardig voedsel voor een lagere prijs

Mocht u het nog niet weten, op alle agrarische erven wordt hard gewerkt. Dat is het beeld dat mij vooral is bijgebleven na alle gesprekken. Boer-zijn is geen baan, maar een manier van leven waarin de ondernemers veel uren in het bedrijf steken op soms de meest onmogelijke momenten. De producten worden op Europese of soms wereldschaal verkocht tegen concurrerende prijzen. Voor consumenten is dit systeem erg lucratief: kwalitatief hoogwaardig voedsel is in voldoende mate beschikbaar tegen een lage prijs, die geen recht doet aan wat wordt geleverd. Om maar iets te noemen: 32 cent voor een liter melk, 13 cent voor een kilo aardappelen of 7 cent voor een ei. Vergelijk dit met de prijzen die een consument betaalt.

Voedsel is een economisch product geworden en veel minder een menselijke behoefte die bijdraagt aan gezondheid en welzijn. In 1960 spendeerden we nog dertig tot veertig procent van ons inkomen aan voedsel. Nu is dat nog maximaal tien procent. Omdat voedsel zo goedkoop is geworden, hebben we als consument geld beschikbaar voor een vakantie, een (extra) auto, ruimte om gerieflijker te wonen, een keer uit eten te gaan. Ondertussen zijn onze boeren zitten vast komen te zitten in een systeem dat is gericht op intensivering en schaalvergroting. De landbouwketen moet sterk internationaal concurreren en dat vraagt om een lage kostprijs en een voldoende groot volume om de noodzakelijke infrastructuur in stand te houden van bijvoorbeeld kenniscentra, slachterijen, veilingen en verwerkers.

Boeren ageerden in het achterliggende jaar op allerlei manieren tegen milieuwetgeving, de maatschappij die van alles van hen verwacht, overheidsvoorschriften en de beperkte beloningen voor hun inspanningen. Die pijn en onzekerheid heb ik gevoeld. Want hoe realistisch is het dat je als samenleving een lage voedselprijs verwacht, terwijl je ondertussen steeds meer van onze boeren vraagt? We willen dat ze aandacht hebben voor biodiversiteit, vermindering van de stikstofemissie, verduurzaming van de bedrijfsvoering, meer dierenwelzijn en het vasthouden van water in gebieden. Maar in hoeverre durven wij onszelf als consument eerlijk aan te kijken in de spiegel en deze vraag te stellen: gunnen we de boer of boerin die bijdraagt aan het landschap in onze woonomgeving een eerlijke prijs of kiezen we voor het goedkoopste product in de supermarkt? En misschien is deze vraag nog belangrijker: weten wij als consument voldoende waarom het ene product duurder is dan het andere? Of kiezen we bij twee op het oog identieke producten altijd de goedkoopste variant, omdat we simpelweg het kwaliteitsverschil niet herkennen?

Tegelijk zie ik ook iets anders en dat stemt mij hoopvol. Zo steeg het afgelopen jaar de verkoop van producten vanaf eigen erf. Er wordt gesproken over omzetstijgingen van dertig procent ten opzichte van 2019. Dan kun je gerust spreken van een boost. Mede vanwege de coronacrisis kreeg de consument meer aandacht voor de herkomst en de kwaliteit van voedsel. We zijn ons als samenleving meer bewust geworden van het belang van de voedselvoorziening en de rol die de agrariërs daarin spelen.

Zoektocht naar een eerlijk verdienmodel

Wat de agrarische sector nodig heeft is een eerlijk verdienmodel. Een model dat op de langere termijn standhoudt. Voor die conclusie hoef je geen economie gestudeerd te hebben. Ik wil mij daar het komende jaar nadrukkelijk voor gaan inzetten. Duurzaam perspectief ontwikkelen zodat boeren een goede boterham kunnen blijven verdienen in een maatschappij die steeds meer vraagt. Gelukkig hoeven we niet vanuit niets te beginnen.

Vanuit het Rijk zijn en komen er middelen en programma's die een bijdrage kunnen leveren aan een transitie van de agrarische sector. Denk daarbij aan een verduurzamingsregeling, een opkoopregeling, een omschakelfonds en mogelijke fondsen voor extensivering. De provincie speelt vaak een rol bij de praktische uitwerking van deze regelingen. Ik ben met name blij met verschillende moties en amendementen die aangenomen zijn bij de behandeling van de Stikstofwet in de Tweede Kamer eind december vorig jaar. Daardoor is er meer ruimte voor provincies om oplossingen te bedenken voor specifieke regionale problemen, zoals de toenemende droogte in Twentse natuurgebieden in combinatie met de hoge stikstofdepositie vanuit Duitsland. Verder is er meer oog voor het benutten van het vakmanschap van ondernemers, omdat doelen centraal komen te staan en minder de middelen. Ik roep de minister graag op om daar ruim de mogelijkheden voor te bieden en zal daar ook aandacht voor blijven vragen.

Als provincie Overijssel investeren we zelf ook. Zo hebben we onze onafhankelijke erfcoaches. Als boeren hun bedrijf willen beëindigen dan kan de erfcoach kosteloos advies geven hoe ze dit het beste kunnen doen. In een proces dat een boerenfamilie diep raakt kan een onafhankelijke sparringpartner een helpende hand bieden. Liever nog bieden we de agrariërs deskundigheid aan om ze te helpen te verduurzamen, zodat ze hand in hand met een gezonde natuur kunnen voortbestaan. Op allerlei manieren kunnen erfcoaches meedenken en vanuit hun brede deskundigheid zoeken naar oplossingen.

Daarnaast heeft de provincie een Agro&Food-programma. Via dit programma willen we uitvinden hoe extra inspanningen van agrariërs voor eerdergenoemde maatschappelijke opgaven beter beloond kunnen worden. Geen subsidie maar een beloning voor de geleverde prestatie en het geleverde vakmanschap is het uitgangspunt. Structurele en eerlijke verdienmodellen. Zijn die er al? Op kleine schaal en in beperkte vorm wel. Maar hoe brengen we dit op een niveau waar iedereen ook bijdraagt aan de beloning? Daar gaan we samen met de sector, natuurbeheerders, grondeigenaren en de relevante partijen in de voedselketen mee aan de slag.

Buiten de overheid om zie ik ook initiatieven ontstaan. Agrariërs die willen extensiveren kunnen steeds vaker tegen aantrekkelijke voorwaarden grond krijgen van natuurorganisaties (als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, provinciale landschappen) en particuliere grondeigenaren. (Je spreekt van extensiveren wanneer meer grond per dier beschikbaar komt en wanneer dieren meer en langer buiten in de wei kunnen staan.) De natuur heeft baat bij deze vorm van landbouw. Een betere samenwerking tussen eigenaren van natuurgronden en agrariërs biedt soms bijzondere mogelijkheden om elkaar over en weer te versterken. Ik reken wat dat betreft ook op andere schakels in de voedselketen die hun bijdrage leveren aan de transitie in de landbouw.

Kloof dichten tussen consument en producent

Om echt stappen te zetten richting een beter verdienmodel voor agrariërs moet echter de kloof worden geslecht tussen consument en producent. Dat is mijn stellige overtuiging. Ik heb al eerder geconcludeerd dat voedsel een economisch product is geworden in plaats van een eerste levensbehoefte. De volgende situatie is daarbij tekenend. Bij een open dag op een boerderij stonden twee broertje van, ik schat, vijf en zeven jaar verwonderd te kijken bij de melkrobot. Ze vroegen zich af wat daar gebeurde. Stomverbaasd waren ze toen ze hoorden dat de koe gemolken werd en dat de melk uit de koe een paar dagen later bij hen op tafel zou staan als melk in een pak of yoghurt of vla. Ze renden vervolgens naar hun moeder om haar ervan te overtuigen dat melk toch echt uit de koe komt. Dit tafereel speelde zich niet af in hartje Amsterdam, maar op het platteland van Markelo.

Wanneer elementaire kennis over voedsel ontbreekt. Als je geen idee hebt wat de verschillen zijn tussen twee soorten kipfilets, dan is het niet vreemd dat je dan kiest voor het goedkoopste product.

Vanuit het eerdergenoemde Agro&Food-programma gaan we daarom initiatieven ondersteunen om voedselproducenten in contact te brengen met consumenten uit de eigen streek. Zo lanceren we begin dit jaar een initiatief om producenten van streekproducten te koppelen aan professionele afnemers. Denk daarbij aan bedrijfsrestaurants in ziekenhuizen, kantoorgebouwen en facilitaire afdelingen van verpleeghuizen. We verwachten dat op deze manier substantieel meer mensen in aanraking komen met lokaal geproduceerd voedsel. Met als bijvangst: gezond eten, weinig transportkilometers en waardering voor voedsel en voedselproducenten. Het mooie verhaal dat moet er ook bij verteld worden!

Ondernemerschap als sleutel tot succes

Ik neem weer plaats aan de keukentafel op de boerderij. Wat mij tijdens de vele gesprekken opviel is dat boeren die producten vanaf het eigen erf verkopen zelden praten over gebrek aan waardering. Ze genieten van het contact met de klanten en horen regelmatig dat hun producten en de verhalen achter die producten gewaardeerd worden. Over koeien die voor het eerst weer de wei in mogen, de eerste graskaas anderhalf tot twee maand later en dat de eerste graskaas net ietsje minder vol smaakt dan de kaas die gemaakt is nadat de koeienmagen zich weer helemaal aangepast hebben aan het jonge gras. Een andere boer neemt je mee naar de bloemrijke akkerranden en vertelt over de verschillende vlinders en insecten die zijn geteld. Al deze verhalen dragen bij aan het vergroten van de waarde van voedsel. Door het inkijkje dat je als consument krijgt in het leven op de boerderij en de zorg en aandacht die de boer besteedt aan ons voedsel en de kwaliteit van het landschap. Ik daag boeren uit om manieren te vinden om hun verhaal beter uit te dragen.

Ondernemerschap is in mijn optiek de sleutel om te voorkomen dat een boer in een knellendevicieuze cirkel blijft zitten. Hoe vervelend marktomstandigheden, druk vanuit de samenleving en regelgeving ook kunnen zijn, ik zie verschillende boeren die zich niet laten leiden door de onmogelijkheden maar zoeken naar nieuwe richtingen die wél kansen bieden. En daarmee hebben ze een succesvol bedrijf. Een fietsenmaker die e-bikes verkoopt en onderhoudt kan nog steeds een gezond bedrijf hebben. Dat was echter niet gelukt als hij alleen maar gewone fietsen was blijven leveren en onderhouden. Hetzelfde geldt voor installatiebedrijven die zich steeds meer op duurzame technieken richten en hun bedrijfsvoering afstemmen op wensen van de klant, bijvoorbeeld door onderhoud op avonden en zaterdagen uit te voeren. Die hebben ook prima toekomstperspectief. Dat zou heel anders zijn als zij zich alleen nog richten op gasketels en een dienstverlening van 8.00 uur tot 17.00 uur.

Ik begrijp dat het in de agrarische sector lastig is, gezien alle veranderingen die soms over elkaar heen buitelen, maar een ondernemer die zich laat leiden door onmogelijkheden en beperkingen die maakt het zichzelf erg moeilijk en misschien wel onmogelijk. Laat ik dan maar weer citeren uit een keukentafelgesprek, waarin een boer zei: 'Ik wil niet dat konijn zijn dat stil op de weg blijft zitten, verblind door de koplampen van een auto die op hoge snelheid aan komt rijden!'

Langdurige onzekerheid vanuit de overheid

Ook overheden en andere organisaties in en rond de voedselketen moeten stappen zetten. Ik heb al aangegeven hoe we vanuit de provincie Overijssel hieraan een bijdrage willen leveren. Ik verwacht wat dat betreft ook het nodige van het landbouwakkoord, als resultaat van een aangenomen motie in de Tweede Kamer. Dat akkoord moet langdurige zekerheid bieden aan de agrarische sector. Dus over

kabinetsperiodes heen. Zekerheid over doelen die gehaald moeten worden en tegelijkertijd ook garantie bieden voor een eerlijke beloning voor kwaliteitsproducten en geleverde inspanningen. Deels zal dit akkoord vanuit landelijke afspraken ingevuld moeten worden. Deels moet dat ook in de provincies, want daar weten we met elkaar wat nodig is en hoe we elkaar kunnen versterken. Ik kijk er naar uit om hier in 2021 mee aan de slag gaan.

Gelukkig zie ik dat het merendeel van de agrarisch ondernemers over veerkracht beschikt en open staat voor innovaties. Een grote groep ondernemers pakt de handschoen op om hun agrarische bedrijfsvoering duurzamer en natuur-inclusiever te maken. Als je dat combineert met het aanwezige ondernemerschap en vakmanschap, dan is er een goede basis om de landbouwtransitie gezamenlijk vorm te geven. Is dat een gemakkelijke opgave? Zeker niet! Dit kost tijd. Transities voltrekken zich niet in een paar jaar. Als we vakmanschap, ondernemerschap, duidelijkheid vanuit de overheid en een ketenaanpak bij elkaar brengen dan heb ik er alle vertrouwen in.

(Bron: https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/01/15/wat-de-agrarische-sector-nodig-heeft-is-een-eerlijk-verdienmodel)

Bijlage: Rapport Remkes

Uit het rapport Remkes hebben wij de hoofdstukken 2 en 4 toegevoegd, deze zijn het meest bruikbaar ter aanvulling van dit document.

Wat wel kan

Uit de impasse en een aanzet voor perspectief

5 oktober 2022

Johan Remkes

HOOFDSTUK 2

Samenvatting van het stikstofvraagstuk

Het stikstofvraagstuk wordt regelmatig nodeloos ingewikkeld gemaakt of juist ten onrechte versimpeld. Voor een goede dialoog is een gedeeld beeld van de feiten echter cruciaal. Alleen dan kun je er achter komen waar je het wel en niet over eens bent. Om deze reden start ik dit rapport met een feitelijke samenvatting van het stikstofvraagstuk. Dat doe ik zo beknopt en begrijpelijk mogelijk. Uiteraard betekent dit ook dat ik niet iedere nuance kan behandelen.

2.1 De verplichting om de natuur in stand te houden en waarom te veel stikstof een probleem is

De Habitatrichtlijn is door de Europese Unie uitgevaardigd om de biodiversiteit in Europa in stand te houden. In deze richtlijn is specifiek aangegeven welke planten en dieren beschermd moeten worden. Daarvoor moet iedere lidstaat in de EU Natura 2000-gebieden aanwijzen.[3] Nederland heeft 14% van het land verdeeld over 162 verschillende Natura 2000-gebieden.[4] Sommige natuur die Nederland verplicht moet beschermen, is er op dit moment niet goed aan toe en vertoont een negatieve trend. Een groot deel van deze natuur is gevoelig voor te veel stikstof. Daarom volgt uit de richtlijn (hoewel daarin niet expliciet over stikstof gesproken wordt) dat stikstof gereduceerd moet worden als de natuurkwaliteit verslechtert door te veel stikstof.[5] In de kern zit dat als volgt:

1. **Sinds 1994 is Nederland gebonden aan de Europese Habitatrichtlijn**. Voor Natura 2000-gebieden volgen uit deze richtlijn drie cruciale verplichtingen:
   - In de Natura 2000-gebieden moeten de beschermde natuursoorten duurzaam en robuust in stand worden gehouden. Dat wordt de 'gunstige staat van instandhouding' genoemd.[6] In de instandhoudingsdoelstellingen voor elk gebied is vastgelegd wat daarvoor per Natura 2000-gebied bereikt moet worden.
   - In de Natura 2000-gebieden moeten maatregelen genomen worden om te voorkomen dat de kwaliteit van de beschermde natuur achteruitgaat.
   - Plannen en projecten die een effect kunnen hebben op beschermde natuur, mogen alleen een vergunning krijgen als er de *zekerheid* is dat ze niet leiden tot negatieve effecten op deze beschermde natuur.

Het ontbreken van deze zekerheid is het probleem dat Nederland in de tang houdt in de stikstofcrisis. Een plan of project kan niet zomaar vergund worden als dit leidt tot te veel stikstofneerslag in beschermde natuur. De in de Habitatrichtlijn vereiste zekerheid is dan niet te geven. Nieuw vergunde activiteiten kunnen dan immers negatieve effecten hebben. Dat geldt in beginsel ook als het maar een heel klein effect is. Een vergunning is wel mogelijk als je bij de aanvraag concreet kunt aantonen dat de extra neerslag geen enkel negatief effect heeft op de te beschermen natuur.

De Habitatrichtlijn is bindend voor alle landen in de EU en dus ook voor Nederland. De Nederlandse regering kan deze regels niet zelf veranderen. Ook de Raad van State en andere rechters zijn verplicht om de Habitatrichtlijn te volgen. Dat volgt uit afspraken die de Nederlandse regering jaren geleden zelf gemaakt heeft. Dat is dus geen 'keuze van de rechter'. De suggestie, die ik soms in uitlatingen tegenkom, dat de stikstofcrisis te danken is aan de Raad van State, is dan ook onjuist. Dit leidt naar mijn inzicht tot uitholling van onze rechtsstaat. Ik zie dat soort uitspraken als het afschuiven van verantwoordelijkheid.

2. **Te veel stikstof (eigenlijk: ammoniak en stikstofoxiden) is slecht voor een deel van de natuur die beschermd moet worden.** Kort door de bocht: ammoniak komt voornamelijk vanuit de landbouw en stikstofoxiden komen voornamelijk vanuit industrie en het verkeer, inclusief het vliegverkeer. Hoewel te veel ammoniak en stikstofoxiden slecht zijn voor veel van de natuursoorten die wij moeten beschermen, is het juist een voedingsstof voor andere natuursoorten. Een deel van de natuur doet het namelijk juist goed met veel stikstof. Denk bijvoorbeeld aan bramen en meerdere soorten distels. Waar die natuur in de plaats komt van beschermde natuur, is dat onder de Habitatrichtlijn ook een probleem. De biodiversiteit die Nederland moet beschermen, gaat dan namelijk achteruit.

   Logischerwijs is het voor instandhouding van de natuur cruciaal waar de stikstof neerslaat. Daar tast het namelijk de beschermde natuur aan. Daarom wordt vaak gesproken over *depositie* (neerslag), naast de term *stikstofemissie* (uitstoot). Per soort hebben wetenschappers de zogeheten kritische depositiewaarden (KDW) vastgesteld. Komt de depositie in een stikstofgevoelig gebied boven deze norm, dan bestaat het risico dat de natuur door stikstofdepositie achteruitgaat. Dan kun je dus niet met zekerheid stellen dat er geen negatief effect is op de natuur. Hoe hoger de overschrijding en hoe langer die duurt, hoe groter de kans op een achteruitgang van de natuurkwaliteit. De laatste jaren zijn er veel rapporten verschenen die bepleiten dat een kleine overschrijding van de KDW niet per se slecht is voor de natuur. Ook in die rapporten wordt echter geconstateerd dat de huidige *forse overschrijdingen* wel slecht zijn. Dat een

3 Zie: https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/europese-richtlijnen-en-verdragen/vogel-en-habitatrichtlijn/
4 Zie: https://www.natura2000.nl/gebieden
5 Zie ook PBL (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak.*
6 Het bereiken daarvan kan betekenen dat in een gebied uitbreiding, verbetering of herstel moet plaatsvinden.

fors dalende lijn in de neerslag van stikstof nodig is, staat dan ook niet ter discussie. Op dit ogenblik is er in circa 90 van de 162 Natura 2000-gebieden een stikstofprobleem.

Er is de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de vraag waar de stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden vandaan komt. De precieze cijfers uit deze onderzoeken verschillen van elkaar. Het gedeelde beeld is dat ongeveer 40% van de stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden afkomstig is van de landbouw, circa 10% van verkeer en zo'n 10% van industrie en gebouwde omgeving. De rest is afkomstig van zee (5%) en uit het buitenland (35%).[7]

3. **De huidige hyperfocus op stikstof doet het natuurvraagstuk tekort.** Terecht wordt in verschillende rapporten gesteld dat de neerslag van stikstof heel belangrijk is voor de instandhouding van de natuur, maar niet allesbepalend is. Ook als de KDW niet wordt overschreden, kan de natuur verslechteren. Bijvoorbeeld door de waterstand of doordat er grote aantallen mensen overheen lopen. De andere kant van die medaille is dat ook waar de KDW (beperkt) wordt overschreden de natuur een positieve trend kan vertonen, onder andere doordat er natuurmaatregelen zijn genomen. In dit kader hebben ook de terreinbeherende organisaties een grote verantwoordelijkheid.

   Momenteel wordt voor de vergunningverlening, op basis van het AERIUS-model[8], vooral gekeken naar de hoeveelheid stikstofneerslag ten opzichte van de KDW. Bij een toename van de stikstofneerslag in een gebied waar de KDW is overschreden, kan namelijk niet met zekerheid worden gezegd dat het plan of het project de natuur niet aantast.

   Juridisch is het echter niet noodzakelijk om alleen naar de KDW te kijken. Het gaat uiteindelijk om de staat van de natuur. Dat betekent dat als de KDW is overschreden, dit niet in alle gevallen hoeft te betekenen dat een vergunning ook per se geweigerd moet worden. Dit vraagt dan wel om een ecologische onderbouwing dat een vergund plan of project met zekerheid niet leidt tot aantasting van de beschermde natuur. Dit vraagt om een feitelijke analyse en kennis van de staat van de natuur. Hier ligt een belangrijke sleutel voor een mogelijk ander model in de nabije toekomst.

2.2 Het vastlopen van de vergunningverlening en het ontbreken van een werkende aanpak

Nederland heeft met het PAS geprobeerd om de stikstofuitstoot naar beneden te brengen. Dit is niet gelukt. Daardoor is de vergunningverlening vastgelopen. Mijn verwachting is dat dit nog verder gaat vastlopen en dat Nederland bijna volledig op slot gaat. In de kern heeft dat de volgende oorzaken:

4. **De Nederlandse aanpak heeft de afgelopen jaren niet gewerkt.** Nederland stoot, ook in vergelijking met andere Europese landen, zeer veel stikstof uit. Er is sprake van een zogeheten 'stikstofdeken' over het hele land. Het inzicht dat daar iets aan moet gebeuren, is er al jaren. Vanaf de jaren negentig is er lange tijd effectief beleid gevoerd. De stikstofuitstoot is namelijk jarenlang naar beneden gegaan. Het laatste decennium is er echter nauwelijks meer een dalende trend waar te nemen. In 2015 introduceerde de regering de zogeheten PAS-aanpak om reductie te realiseren. Met deze aanpak werd – kort door de bocht – voorgesorteerd op verwachte effecten in de toekomst.

   Die verwachtingen van deze aanpak kwamen veel te weinig uit. Het afgelopen decennium is er geen reductie meer zichtbaar geweest. Er is dus geen andere conclusie mogelijk dan dat de PAS-aanpak niet goed gewerkt heeft. Het beoogde effect –het verder terugdringen van stikstofneerslag in kwetsbare natuur – is geen realiteit geworden. De rechter, die de Europese richtlijn moet volgen, mag niet afgaan op toekomstbeloftes. De consequentie daarvan is dat het vastleggen van een doel in de wet ('Nederland belooft dat het in 2028 zo veel reductie heeft') onvoldoende is voor vergunningverlening. Dat is als beloven dat je volgende week in Rome bent, zonder dat duidelijk is of je vervoer hebt. Tegen deze achtergrond heeft de overheid de laatste jaren talloze rechtszaken verloren.

   In 2019 constateerde het Adviescollege Stikstofproblematiek onder mijn voorzitterschap dat de PAS-aanpak niet werkte en juridisch niet houdbaar was. Het rapport stelde onder

7 PBL (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis: overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak;* PBL (2019). Stikstof in perspectief. Hierbij moet worden aangetekend dat nieuwe studies rekening houden met een lagere hoeveelheid ammoniak uit zee. Het RIVM doet hier onderzoek naar, maar heeft al aangegeven dat de uitkomst daarvan weinig verandert aan de stikstofbelasting van de natuurgebieden in kustprovincies. Zie: https://www.rivm.nl/stikstof/actueel#Ammoniakinkuststreek (17 mei 2022). Het eindresultaat wordt eind dit jaar verwacht.

8 Waarvan de nauwkeurigheid over de precieze verhouding tussen emissie en depositie ter discussie staat.

de titel *Niet alles kan overal* concrete doelstellingen voor, maar sprak bewust niet over maatregelen, omdat wij vonden dat dit aan het kabinet en de sector zelf was.[9] Ook het maatschappelijk middenveld constateerde dat een andere aanpak nodig was. In 2021 sloten agrarische vertegenwoordigers, natuurorganisaties én het bedrijfsleven een versnellingsakkoord onder de titel *Duurzaam Evenwicht*, om de stikstofuitstoot fors te reduceren.[10]

5. **Zonder werkende aanpak op stikstofreductie zal vergunningverlening de komende tijd nog lastiger worden.** Een reële en voor velen onbegrijpelijke vraag is hoe het kan dat Nederland de afgelopen jaren niet *helemaal* op slot is gegaan. Er worden namelijk nog steeds soms huizen en wegen gebouwd. Op dit moment kan in de vergunningverlening nog gebruik gemaakt worden van de 'bouwvrijstelling'. Daarvoor is in de wet onderscheid gemaakt tussen de bouwfase en de gebruiksfase. De vrijstelling gaat alleen over de bouw- of aanlegfase, inclusief de vervoersbewegingen. Daarin is vaak sprake van uitstoot. Voor de impact van stikstofemissies in de gebruiksfase, die er meestal niet is, geldt dan geen vrijstelling. De bouwvrijstelling staat juridisch ter discussie en een uitspraak van de Raad van State wordt op korte termijn verwacht. Experts verwachten dat de bouwvrijstelling van tafel gaat. Daarmee kan er op korte termijn nog minder vergund of gebouwd worden dan nu al het geval is. Economen wijzen op de grote economische gevolgen van het stilvallen van de bouw. Vele mensen wijzen op het effect van te weinig woningen. Ook voor de agrarische sector is een werkende aanpak op korte termijn belangrijk. Anders is het namelijk juridisch onmogelijk om PAS-melders en interimmers te vergunnen.

Het vraagstuk van de PAS-melders en interimmers

Op dit moment voeren diverse ondernemers activiteiten uit zonder de vereiste vergunning.[11] Dit zijn de zogeheten PAS-melders en de interimmers.

- **PAS-melders**. Tijdens het Programma Aanpak Stikstof (PAS) gingen activiteiten met weinig stikstofneerslag door zonder dat een vergunning nodig was, zolang er melding van werd gemaakt bij de overheid. Omdat het PAS niet voldeed aan de eisen van de Habitatrichtlijn, verdween ook deze op het PAS gebaseerde vrijstelling voor activiteiten met weinig stikstofneerslag. Dus is voor deze activiteiten toch een vergunning nodig.[12]
- **Interimmers**. Het heeft enige jaren geduurd voordat de Vogel- en Habitatrichtlijn, die soorten en leefgebieden beschermt, volledig was ingevoerd in de Natuurbeschermingswet. Er zijn daarom vergunningplichtige activiteiten gestart, voordat de richtlijn compleet in de Nederlandse wet- en regelgeving was omgezet en correct werd toegepast. Als gevolg hiervan is een aantal van deze activiteiten niet passend beoordeeld en hebben deze activiteiten geen rechtmatig toestemmingsbesluit. Die moeten dus alsnog een vergunning aanvragen.[13]

Totdat een vergunning is verleend, zijn deze activiteiten illegaal. Dit leidt tot grote onzekerheid voor ondernemers die te goeder trouw waren én zijn. Het is niet mogelijk om hun nu alsnog vergunningen te verlenen, omdat daarvoor eerst stikstofruimte vrijgemaakt moet worden. Ook gedogen is geen oplossing, ook omdat handhaving juridisch afdwingbaar is.

6. **Vergunningverlening is weer mogelijk nadat een fors dalende lijn in de neerslag van stikstof is ingezet en er een onomkeerbaar pad is ingeslagen**. De vraag is wanneer vergunningverlening weer op gang kan komen. Hierin zijn er rekkelijke en precieze juristen. Heel precieze juristen stellen dat vergunningverlening alleen op gang kan komen als echt *alle* natuur verbeterd is.[14] Dan zou in delen van het land zelfs decennialang geen enkele vergunning verleend kunnen worden. Dat leidt tot een onwerkbaar perspectief. Andere juristen lezen de Habitatrichtlijn wat meer rekkelijk. Vergunnen kan volgens deze juristen als aan de volgende twee voorwaarden is voldaan:
   - De beschermde natuur mag in alle Natura 2000-gebieden niet verder verslechteren.
   - Het pad naar een gunstige staat van instandhouding moet onontkoombaar zijn.

9 Adviescollege Stikstofproblematiek (2022). Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak.
10 Bouwend Nederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, VNO-NCW, MKB-Nederland (2021). Een duurzaam evenwicht: Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030.

11 Wet Natuurbescherming.
12 https://www.aanpakstikstof.nl/vergunningverlening/pas-meldingen
13 https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/interimmers/
14 In jargon: geen enkel 'hexagoon' mag dan rood kleuren in een gebied.

Op dit moment zijn er circa 90 gebieden waarin kwetsbare natuur leidt onder te veel stikstof. Het zal voor vergunningverlening nodig zijn om te zorgen dat in bijna al die gebieden fors minder stikstof neerdaalt. Daarnaast kunnen ook andere (natuur)maatregelen helpen om verslechtering te voorkomen. Per gebied zijn kennis, analyse en maatwerk vereist om te zorgen dat de natuur niet verslechtert én dat gewerkt wordt aan een gunstige staat van instandhouding van de natuur.

Daarnaast moet er, zoals hiervoor aangegeven, sprake zijn van een daadwerkelijk fors dalende lijn in de neerslag van stikstof in kwetsbare natuurgebieden. Plannen of afspraken zijn niet genoeg: daadwerkelijke *realisatie* is nodig. Er moet daarnaast zekerheid zijn dat die lijn blijft dalen. Daar zijn *onontkoombare* en *juridisch afdwingbare* maatregelen voor nodig: nu en in de toekomst. Het is niet toegestaan om in de vergunningverlening vooruit te lopen op verwachte positieve effecten van maatregelen. Dit is de kern van de juridische uitspraken van het Hof van Justitie en de Raad van State.

Een belangrijk inzicht is dat er geen vergunning mag worden verleend op basis van maatregelen die eigenlijk nodig zijn om achteruitgang van de natuur te voorkomen. Zonder grote stappen te zetten voor natuurherstel, is het creëren van ruimte voor vergunningen (ook als dat maar tot heel weinig uitstoot leidt) niet mogelijk.

7. **De door het kabinet voorgestelde aanpak in 2022 kan niet op draagvlak rekenen in de sector. Deze aanpak heeft bij veel boeren voor onzekerheid en emotionele schade gezorgd, en werkt verlammend in het verkrijgen van financiering.** Feitelijk heeft het huidige kabinet dus te maken met een erfenis van een jarenlang niet werkend stikstofbeleid. Het is nu niet meer mogelijk om maatregelen vooruit te schuiven. In dat licht kwam het kabinet in 2022 met een nieuwe aanpak en werd een kaart met reductiedoelstellingen per gebied openbaar gemaakt. Het idee was dat de provincies dat zelf zouden gaan invullen, in lijn met andere opgaven in het gebied. Delen van het breed gedragen versnellingsakkoord *Duurzaam Evenwicht*[15] waren in de aanpak overgenomen, maar forse delen ook niet. Na het publiceren van 'het kaartje' brak groot protest uit. Omdat doelen en tijdpad als te fors ervaren werden, omdat er niet tegelijk een concreet perspectief voor de sector werd geboden en omdat het kaartje op individueel bedrijfsniveau werd geïnterpreteerd. Dat had schadelijke effecten. Zo konden ondernemers geen lening meer krijgen, omdat ze op een plek gevestigd waren waar op de kaart veel reductie stond. Voor jonge (potentiële) boeren verdween praktisch zicht op een goede toekomst, omdat het niet meer mogelijk was om financiering voor investeringen te krijgen. Het kaartje is veel te absoluut overgekomen, pas later kwamen er verschillende nuanceringen. Voor veel boeren en voor een flink deel van de samenleving in het landelijk gebied viel deze crisis samen met een vertrouwenskloof met 'Den Haag'. Velen ervaren zwalkend beleid en een tekort aan empathie.[16] Sommigen voelen dat het landelijk gebied moet opdraaien voor problemen die vooral in de Randstad gevoeld worden. In het volgende hoofdstuk kom ik uitgebreid terug op de onvrede met het beleid en het achterliggende sentiment.

15 Bouwend Nederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, VNO-NCW, MKB-Nederland (2021). *Een duurzaam evenwicht: Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030.*

16 Dit is duidelijk naar voren gekomen in de vele gesprekken die ik heb gevoerd, maar ook in de inzendingen, mails en brieven die ik heb gekregen, zoals Boeren met Perspectief (2022). *E-mail aan secretariaat Remkes;* Initiatiefgroep Regie op Ruimte (2022). *Toekomst zoekt boer;* Van Veen, Ard (2022). *Brief aan Remkes*; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2021). *Rli-advies Boeren met toekomst*; Jumelet, H (2022). *Verzameling brieven uit Drenthe.*

HOOFDSTUK 4

Aanbevelingen voor een betere aanpak

Op basis van de feitelijke situatie, de wensen van de gesprekspartners en inzichten van experts kom ik tot de conclusie dat een andere aanpak zowel mogelijk als nodig is. Het stikstofvraagstuk staat daarbij niet op zichzelf, maar moet onderdeel uitmaken van een brede transitie van de landbouw en het landelijk gebied. In dit hoofdstuk formuleer ik 25 concrete aanbevelingen voor verscherping, versnelling en verbreding. Hieruit volgt een denklijn voor een integrale aanpak, die ik in het tweede deel van dit rapport uitwerk.

Ik benadruk dat dit voorstel in samenhang beschouwd moet worden. Het is niet verstandig om alleen 'prettige' aanbevelingen over te nemen. Meer ruimte voor de gebiedsprocessen op de (middel)lange termijn kan bijvoorbeeld alleen maar ontstaan als er ook daadwerkelijk effectieve maatregelen op de korte termijn getroffen worden.

4.1 Aanbevelingen voor het herstel van vertrouwen

Voor het herstel van de dialoog heb ik de volgende aanbevelingen:

1. **Er is meer tussen hemel en aarde dan stikstof. De overheid moet door meer brillen kijken dan enkel de juridische en ecologische bril.** Het valt op dat veel mensen door één dominante bril lijken te kijken naar het stikstofvraagstuk. Het algemeen belang raakt daardoor buiten beeld. Dit vraagstuk is zowel ecologisch, juridisch, agrarisch, maatschappelijk als economisch van aard. Het combineren van brillen is een verantwoordelijkheid van alle partijen, maar alleen de overheid vertegenwoordigt geen deelbelang. Die moet dus vooroplopen in het wegen van meerdere belangen en moet vanuit een gewogen invalshoek gaan communiceren. Om redenen van integrale weging van kennis, adviseer ik daarom ook om niet een aparte ecologische en agrarische autoriteit in te richten, maar om agrarische experts evenwichtig in de ecologische autoriteit op te nemen.

2. **In de aanpak die het kabinet kiest, moet voortdurend oog zijn voor de menselijke maat.** Dat betekent nadrukkelijk niet dat er voor iedere persoon een aparte regeling moet komen. Dat is niet uitvoerbaar. Het betekent wel dat de abstracte doelen uit het landelijke en regionale beleid concreet vertaald moeten worden naar wat die betekenen voor die ene persoon op het erf. Het gesprek hierover moet ook op het erf plaatsvinden, met passende onafhankelijke begeleiding als dat gewenst is. Iedereen heeft recht op rechtszekerheid en de overheid moet hierop toezien. De overheid moet binnen de grenzen van het redelijke (systeem)belemmeringen wegnemen die oplossingen in de lokale context in de weg staan. Dat kan heel concreet zijn: bijvoorbeeld het wijzigen van een bestemming, waardoor een ondernemer wel een andere bedrijfsactiviteit kan ontwikkelen.

3. **Het Rijk moet niet alleen goed luisteren, maar ook beter inhoudelijk antwoorden.** Herstel van vertrouwen begint bij daadwerkelijk luisteren en inhoudelijk antwoorden. Ik ben de afgelopen weken overstelpt met rapporten en voorstellen. De betrokken departementen horen die te wegen en erover in gesprek te gaan. Met het inhoudelijk uitwisselen en onderzoeken van ideeën kan het (inhoudelijke) gesprek weer op gang komen. Als bijeffect daarvan kan dan ook de relatie verbeteren. Zeer terecht heeft de minister van LNV in het tweede gesprek dan ook aangegeven dat "vanaf nu open luiken en deuren" geboden zijn. De overheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor een open en reëel overlegklimaat. Het simpele feit dat het kennelijk nodig was om een 'onafhankelijke voorzitter' in te schakelen, onderstreept de tekortkomingen tot nu toe. Ik adviseer dat er iedere drie maanden open en reëel overleg is tussen een (interdepartementale) delegatie van het kabinet en een delegatie van de agrarische sector. De afvaardiging hiervoor moet zo min mogelijk wisselen en deze mensen moeten mandaat hebben. In die delegatie neemt naar mijn oordeel ook een vertegenwoordiging van jonge agrarische ondernemers plaats: het gaat immers ook in hoge mate om hun toekomst.

4. **De agrarische sector zou aan kracht winnen als hij meer met één mond zou spreken.** Voor een goede dialoog ligt ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij de agrarische sector zelf. De organisatie van die sector is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd en versnipperd. Het aan de ene kant moeten boeken van resultaten aan de overlegtafel en het aan de andere kant moeten boeken van resultaten met actievormen buiten de overlegtafel om, is een klassiek dilemma. Wat zich echter nu manifesteert is dat meer gematigde opvattingen overschaduwd worden door meer heftige opvattingen. Dat staat een open en reëel overlegklimaat in de weg. Zorgelijk zijn ook signalen dat agrarische ondernemers die een middenpositie innemen in het debat of die wel overwegen de eigen bedrijfsvoering aan te passen, door sommigen in de eigen sector geïntimideerd worden. Het zou de sector sterker maken als hij meer met één mond weet te spreken.

5. **De denklijn uit dit rapport moet uitgewerkt worden tot een concreet plan. Bij voorkeur mondt dit uit in een gedragen landbouwakkoord.** Deze denklijn kan de harde kaders bevatten waarbinnen meerdere uitwerkingen en aanvullingen acceptabel zijn. Ik beveel aan dat dit proces spoorslags in gang wordt gezet, onder regie van het kabinet.

Het zou het beste zijn als hier een landbouwakkoord uit voortvloeit. Als dat niet haalbaar is, dan is een aangepast kabinetsplan noodzakelijk, dat dan ook in goede dialoog met de sector tot stand moet komen.

4.2 Aanbevelingen voor een betere stikstofaanpak

Voor de algemene aanpak van het stikstofvraagstuk heb ik de volgende aanbevelingen:

6. **Er is een werkende kortetermijnaanpak nodig: voor de natuur, voor PAS-melders en interimmers en voor de belangrijkste bouwprojecten.** Zonder werkende aanpak op de korte termijn kan de natuur niet herstellen, kunnen er geen PAS-melders en interimmers vergund worden en valt de vergunningverlening voor onder andere huizen, wegen en de energietransitie bijna helemaal stil. Vanuit het algemeen belang is daarom een werkende kortetermijnaanpak noodzakelijk. Die is er de afgelopen jaren niet geweest. Een kortetermijnaanpak bestaat in mijn ogen uit onomkeerbare stappen die effect realiseren binnen één jaar. Doordat werkende maatregelen zo lang vooruitgeschoven zijn, zijn er geen goede routes meer over. De minst kwade route die ik zie, is het gericht en versneld beëindigen van de emissies van 500 tot 600 piekbelasters. Op deze manier worden er zo min mogelijk ondernemingen geraakt (circa 1% van de agrarische bedrijven) en kunnen PAS-melders en interimmers met voorrang op bouwprojecten vergund worden. Ik realiseer me dat de ondernemers die dit betreft hier geen boodschap aan hebben. Daarom benadruk ik dat de overheid alternatieven moet ondersteunen die op deze locaties tot gegarandeerde reductie binnen een jaar leiden. Stoppers moeten binnen de mogelijkheden van de wet maximaal en ruimhartig gecompenseerd worden, met de garantie dat er door te wachten geen beter aanbod meer komt. Daarvoor is een *PlusRegeling* nodig. De kortetermijn-aanpak moet zoveel mogelijk op vrijwillige basis zijn, maar een deadline voor de keuze hoe gereduceerd wordt is wel noodzakelijk. Een krachtige organisatie met mandaat en budget is noodzakelijk om deze aanpak goed van de grond te krijgen. Als deze kortetermijnaanpak gerealiseerd wordt ontstaat er ook meer ruimte in de gebiedsprocessen.

7. **Alle sectoren moeten bijdragen.** Ik verwacht na een eerste analyse dat de meeste piekbelasters agrarische ondernemingen zullen zijn. Dat leidt niet tot het evenwichtige beeld dat wel beoogd was. Dit betekent echter niet dat de industrie op korte termijn niets hoeft te doen. Om tot een evenwichtiger beeld te komen, dienen op korte termijn ook afspraken over een stikstofaanpak voor de sectoren industrie, mobiliteit en bouw te worden gemaakt, om de stikstofdeken versneld verder terug te dringen.

8. **Ga verstandig om met doelstellingen en tijdpad.** Dit was tijdens de gesprekken één van de meest dominante thema's. Vanuit mijn onafhankelijke positie kijk ik er in de eerste plaats inhoudelijk naar. Inhoudelijk is het voor zowel natuurherstel als voor de vergunningverlening belangrijker om snel te beginnen en een stevig deel van de reductie snel te realiseren, dan om precies op het afgesproken moment het allerlaatste deel te verwezenlijken. Tegelijk leert het verleden ook dat er zonder duidelijke doelstellingen en een deadline op korte termijn, geen actie te verwachten is. Een aantal partijen heeft daar in de gesprekken ook op aangedrongen. Daarom beveel ik aan om vooralsnog vast te houden aan 2030 en aan de gestelde doelstellingen. Als op afgesproken ijkmomenten blijkt dat het realiseren van de afgesproken doelstelling binnen bereik is én er dwingende inhoudelijke – dus geen politieke – redenen zijn om iets meer tijd te nemen, dan moet dat naar mijn oordeel mogelijk zijn. Die inhoudelijke redenen kunnen de volgende zijn:
   - Als een provincie kan aantonen dat in een gebied al een groot deel van de doelstelling is gerealiseerd én dat natuurherstel onomkeerbaar is ingezet, maar ook kan aantonen dat er dwingende redenen zijn waarom wat meer tijd nodig is, dan moet het mogelijk zijn dat specifieke gebied iets meer tijd te geven.
   - Als natuurherstel voldoende op koers ligt en de precieze realisatie van de doelstellingen in de knel komt als gevolg van een tekortschietend landelijk instrumentarium, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.
   - Als natuurherstel voldoende op koers ligt en het resterende probleem met iets meer tijd via natuurlijk verloop kan worden opgelost, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.

   Ik beveel aan om 2025 en 2028 hiervoor als ijkmomenten te kiezen. Tijdens deze ijkmomenten wordt bepaald of er voldoende redenen zijn om nuanceringen op het tijdpad aan te brengen. Naar mijn mening zou dit ook wettelijk verankerd moeten worden.

9. **De communicatie en interpretatie van de doelen moet zorgvuldig gebeuren. Daarom adviseer ik om het huidige 'kaartje' van tafel te halen. Er moeten zo spoedig mogelijk regionale kaarten komen die minder gedetailleerd zijn.** Ongetwijfeld onbedoeld is het kaartje geïnterpreteerd als absolute en gedetailleerde wijsheid, met ook schaduweffecten op het gebied van financiering. Zoals het kabinet ook tijdens enkele gesprekken heeft aangegeven, is hier sprake geweest van een miscommunicatie. Het kabinet heeft de verantwoordelijkheid om dit soort miscommunicatie en de conclusies die geldverstrekkers hieraan verbinden te voorkomen. Kortom, deze kaart had dus niet op deze wijze gepresenteerd moeten worden. Hiervoor is excuus aangeboden. Omdat nuanceringen onvoldoende doorkomen zolang de kaart op tafel ligt én omdat de opgave breder is, vind ik het verstandig om de bestaande kaart van tafel te halen. Er moeten zo spoedig mogelijk regionale kaarten komen die minder gedetailleerd zijn.

10. **Zet de staat van de natuur centraal en haal de KDW op termijn uit de wet.** De discussie over de vraag of de KDW heilig is óf helemaal niet gebruikt moet worden, is oneigenlijk. Vanuit inhoud gaat het om de staat van de natuur. De stikstofdepositie is een belangrijke factor voor natuurherstel en ook voor vergunningverlening. Strikt genomen is opname van de KDW in de wet dus niet noodzakelijk, maar het blijft door zijn wetenschappelijke onderbouwing voor rechters een ijkpunt in de vergunningverlening. Dat betekent dat de KDW goed gebruikt moet worden en niet heilig moet worden verklaard. Zoals is afgesproken zal daarom samen met de sector gezocht worden naar een andere juridisch houdbare systematiek waarin 'de staat van de natuur' centraal staat. Indien de juridische houdbaarheid is verzekerd, dient dit alternatief de KDW wettelijk te vervangen. Voor de staat van de natuur is het belangrijk dat de komende jaren meer wordt ingezet op natuurbeheer en herstelmaatregelen. Daar hebben de terreinbeherende organisaties én de boerenorganisaties een belangrijke rol in.

11. **Ontwikkel een stoffenbalans waarmee de agrarische ondernemer kan sturen op doelen en emissies. Maak deze balans op termijn afrekenbaar.** Een ondernemer kan veel beter sturen op de emissies van zijn bedrijf dan op waar die emissies precies neerslaan. Het hoort bij ondernemersvrijheid dat je zelf verantwoordelijk bent voor de keuzes die je maakt om gestelde doelen te bereiken. Om deze stap te zetten is een meetsystematiek nodig, een zogeheten 'stoffenbalans'. Daarmee kun je zien welke stoffen op het erf komen en welke stoffen het erf verlaten. Het is niet eenvoudig om een goed werkende stoffenbalans te maken, waarvan de kwaliteit geborgd is en die handhaafbaar is.[33] Een stoffenbalans mag geen papieren realiteit zijn en moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke registratie en meting op bedrijfsniveau. Als deze systematiek op orde is, dan is het ook mogelijk om er een handhaafbaar instrument van te maken.[34] Dan heet het een *Afrekenbare Stoffenbalans*. Ik vind het verstandig om op korte termijn eerst een 'gewone' stoffenbalans in te voeren als instrument om boeren te helpen sturen op stikstofuitstoot en andere stoffen. Bij bewezen werking wordt deze binnen enkele jaren 'afrekenbaar' gemaakt en is het daarmee ook een handhaafbaar sturingsinstrument.

12. **Versterk de werking van de nationale stikstofbank.** Het is voor veel initiatieven in Nederland lastig om een vergunning te krijgen, omdat niet duidelijk is hoeveel ruimte daarvoor is. Als één van de oplossingen hebben overheden gezamenlijk een stikstofbank ontwikkeld. Een stikstofbank biedt als registratiesysteem een extra mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor initiatieven waarbij stikstof wordt uitgestoten. In deze bank moet geregistreerd worden welke ruimte uit welke bron afkomstig is én waar die ruimte voor gebruikt wordt. Een voorwaarde voor succes is dat er voldoende vulling is én dat de initiatieven niet leiden tot verslechtering van de natuur.[35] Ik adviseer dat deze bank met prioriteit wordt doorontwikkeld, waarbij ook aandacht uitgaat naar het voorkomen van fraude.

13. **Er moet een effectieve buitenlandaanpak komen.** Ongeveer 35% van de stikstofdepositie in Nederland is afkomstig uit het buitenland, waarbij overigens wel geldt dat Nederland netto in Europa een exporteur van stikstof is. De maatregelen in Nederland hebben echter uiteraard ook positieve effecten in de buurlanden. Omgekeerd heeft Nederland ook de buurlanden nodig om stikstofneerslag in Nederland terug te dringen. Het is daarom zaak dat Nederland, in overleg met buurlanden en in verbinding met andere vraagstukken, tot een geïntensiveerde gezamenlijke aanpak komt. Daarnaast moeten knelpunten in de Europese wet- en regelgeving zo veel mogelijk samen met andere

33 Ministerie van LNV (2022). *Verkenning Afrekenbare Stoffenbalans.*; Spijkerman, Ine et al. (2022). *Afrekenbare stoffenbalans: het vrijdenkersspoor*; Vellinga, T. & M. de Haan (2021). *Onderzoek naar de mogelijkheden van een Afrekenbare Stoffen Balans voor de melkveehouder.*

34 Adviescollege Stikstofproblematiek (2022). *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak.*

35 https://www.ipo.nl/nieuws/stikstofbank-bewaart-stikstofruimte-voor-toekomstig-gebruik/

lidstaten in Brussel aangekaart worden. Een belangrijk punt in mijn ogen is dat de Habitatrichtlijn een te statisch karakter heeft en te veel uitgaat van maakbaarheid van de natuur.

14. **Innovatie is een belangrijk instrument voor het halen van de doelstellingen. Ik beveel een nationaal innovatieprogramma aan zodat dit versneld wordt.** De belofte van innovatie is geen 'silver bullet' voor de kortetermijnaanpak. De reden is dat pas vergund kan worden als de daling daadwerkelijk gerealiseerd is. Tegelijk is innovatie wel degelijk een pad dat de komende jaren in de gebiedsprocessen enorme kansen biedt. Er zijn goede voorbeelden én kansrijke innovaties, onder andere op het gebied van voer en stalsystemen, maar ook op het gebied van management en bedrijfsvoering. Tegelijkertijd zijn sommige mensen sceptisch, omdat beloften uit het verleden in de praktijk niet altijd standhielden én vanwege het risico op lock-ins door desinvesteringen.[36] Die risico's zijn te beheersen met een gericht innovatieprogramma, waarbinnen innovaties gestimuleerd, gewogen en beschikbaar gemaakt worden. Ik adviseer als eerste stap om een rondetafelgesprek te organiseren met bedrijven die in potentie een bijdrage kunnen leveren aan innovaties in de agrarische sector. Het moet daarbij gaan om bewezen vernieuwingen die juridisch houdbaar zijn en een bijdrage leveren aan oplossingen voor de integrale problematiek, zonder dat dit leidt tot ongewenste verindustrialisering van de sector. Innovaties kunnen geen excuus zijn om alles bij het oude te houden. Hanteer voor de financiële ondersteuning door de overheid het adagium 'geld volgt inhoud'.

4.3 Aanbevelingen voor het realiseren van perspectief

Voor de totstandkoming van echt, langjarig perspectief voor het landelijk gebied en de agrarische sector heb ik de volgende aanbevelingen:

15. **Het kabinet moet komen met een echte visie op de landbouw.** De Nederlandse landbouw is groot in omvang, functioneert in een Europese markt en ongeveer 70% van de productie is bestemd voor de export. Er moet een visie zijn op wat Nederland wil, wie zijn (beoogde) klanten zijn en met wie samenwerking vereist is. Ik denk zelf dat het realistisch en wenselijk is dat er in Nederland hoogproductieve landbouw is, ook gericht op de export. Ik denk ook dat het logisch is dat de Nederlandse landbouw en daarmee ook veestapel stapsgewijs in omvang afnemen. De bedrijfsvoering van een deel van de boeren zal wel echt anders moeten. Hoogproductieve landbouw is niet meer mogelijk zonder dat a) deze plaatsvindt op een plek waar dit conform eisen van bodem, water en klimaat kan; b) er weinig schadelijke emissies zijn en c) het diervriendelijk en dierveilig is.

16. **Nederland zal moeten inzetten op nieuwe vormen van landbouw**. De wereld verandert. Technologie maakt nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Voedingspatronen zijn aan het veranderen en de vraag naar biologische producten is de afgelopen jaren fors toegenomen.[37] Er ontstaat ook meer vraag naar biobased bouwmaterialen. Nederland is vanwege zijn historie, kennis én vanwege het feit dat het qua landbouw als een van de eerste landen tegen de klimaatgrenzen aanloopt, in de positie om voorop te lopen in nieuwe vormen van landbouw. Onder andere de eiwittransitie biedt hier kansen voor.[38] Het is heel belangrijk dat Nederland ruimte maakt voor nieuwe (jonge) boeren die kansen zien in dit soort ontwikkelingen.

17. **Perspectief vereist dat de hele bocht aan opgaven in beeld is.** Mensen hebben het recht om zich voor te bereiden op wat ze redelijkerwijs kunnen verwachten. Nederland heeft te maken met *autonome ontwikkelingen*, zoals toenemende droogte. Er volgen de komende jaren *(Europese) juridisch bindende committeringen*, zoals de Kaderrichtlijn Water en Europese keuzes rondom mest. Tot slot zijn er ook *politieke beleidsvoornemens*, zoals de omgang met ruimte, de wens om huizen te bouwen en specifieke invullingen van het Klimaatakkoord per provincie. Die eerste twee categorieën ontwikkeling zijn nauwelijks te veranderen, maar politieke keuzes naar hun aard natuurlijk wel. Ik heb de hele bocht voor zover als bekend bekeken. Ik kom tot de conclusie dat er weliswaar op veel plekken dingen niet meer kunnen, maar dat er ook gebieden zijn waar specifieke soorten landbouw juist wel goed kunnen en ook nodig gaan

36 Op het gebied van innovatie is het mantra 'het mag als het juridisch houdbaar is en niet tot lock-ins leidt' tijdens de gesprekken veel gehuldigd. Een innovatie is juridisch houdbaar als een innovatie daadwerkelijk bijdraagt en handhaafbaar is. Ingewikkelder is het voorkomen van een lock-in, als ondernemers bijvoorbeeld dure innovaties invoeren die voor stikstof genoeg helpen, maar die twee jaar later voor bijvoorbeeld water- of mestdoelen niet voldoende zijn. Om dit soort desinvesteringen te voorkomen, moet de hele bocht aan doelen in beeld zijn.

37 Sociaal-Economische Raad (2021). *Verkenning naar een landbouwakkoord: Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw.*

38 Met de eitwittransitie wordt een vermindering van de inname van dierlijke eiwitten en een verschuiving naar meer andere eiwitbronnen zoals insecten, planten of micro-organismen bedoeld. Dit zowel ten behoeve van de gezondheid als vanwege de lagere impact op het klimaat.

zijn voor een goede omgang met de natuur. Ik denk dat uitstel van de opgave de landbouw meer kwaad dan goed doet. Nu is er momentum, omdat er nu nog slimme keuzes met ruimte en grond mogelijk zijn. Ik beveel daarom aan dat het kabinet zorgt voor integrale besluitvorming en voor integrale sturing op natuurherstel, water, bodem en klimaat.

18. **Het eerste perspectief voor de agrarische sector is er een van ruimtelijke ordening. Het is verstandig om stapsgewijs toe te werken naar een zonering. Dat betekent ook dat de landbouw niet het sluitstuk mag zijn in de discussie over ruimte.** Voor perspectief moet de goede landbouw op de goede plek plaatsvinden. Door meer clustering zijn ook kostenvoordelen te verwachten. Ik denk alles overziend dat er een zonering moet komen met vier gebieden. Rode gebieden waar hoogproductieve landbouw geclusterd kan plaatsvinden. Oranje gebieden met kwetsbare natuur, waar alleen natuurinclusieve landbouw mogelijk is. Dat zal in veel gevallen extensivering en omschakeling vereisen. Groene en gele gebieden rond en in de Natura 2000, waarin alleen heel beperkt biologische landbouw mogelijk is, in combinatie met natuurbeheer waar biosysteemvergoedingen tegenover staan.[39] Naar een zonering moet stapsgewijs toegewerkt worden, omdat grootschalige verplaatsingen cultureel niet haalbaar zijn en bovendien veel tijd kosten. De overheid kan deze keuzes echter wel stimuleren, door duidelijk te zijn over wat waar langjarig kan en door positieve prikkels te introduceren om hiervoor te kiezen. Het is cruciaal dat de sector hier zelf ook achter staat. Daarom adviseer ik om de komende periode in een Landbouwakkoord of kabinetsplan hier kaderstellende uitspraken over te doen, die verwerkt worden in de kaders voor de NPLG-plannen en in de ruimte-uitvraag die nog naar provincies moet gaan. Momenteel is de landbouw naar mijn inzicht te veel het sluitstuk in de discussie over ruimte. Om perspectief te krijgen moet dat veranderen. Daarom beveel ik aan dat de minister van LNV een duidelijke positie krijgt bij het maken van de integrale keuzes over ruimte.

19. **Het tweede perspectief voor de agrarische sector is gelegen in reële en harde verdienmodellen. Die komen niet vanzelf tot stand. Overheidscoördinatie is nodig.** Uit eerste berekeningen volgt dat er goede verdienmodellen mogelijk zijn. Hoewel ondernemers zelf aan de lat staan om tot goede verdienmodellen te komen, is het niet reëel dat dit lukt zonder enige coördinatie vanuit de overheid. In de rode gebieden zal primair geproduceerd worden voor de export. Dat betekent dat efficiency en conceptontwikkeling de belangrijkste route is. Daarvoor is ook slimme Europese samenwerking noodzakelijk. In de oranje gebieden is extensivering nodig. Dat betekent dat het moeilijker wordt om internationaal te concurreren. Daarom moet de overheid stimuleren dat Nederlandse supermarkten en food services zo veel mogelijk producten uit deze gebieden afnemen. In de oranje gebieden, maar ook in de groene en gele gebieden moet betaald worden voor natuurbeheer als een dienst. In hoofdstuk 6 werk ik ook een eerste aanzet uit voor specifieke verdienmodellen binnen de verschillende subsectoren. Ik kom tot de conclusie dat er voor alle subsectoren een verdienmodel is, maar dat veranderingen in volume en soort bedrijfsvoering onvermijdelijk zijn. Daarnaast zijn ook algemene maatregelen ter stimulering van de gewenste ontwikkelingen nodig, zoals het introduceren van minimale vereisten in standaarden en keurmerken. Dat stimuleert aanpak van de juiste producten en maakt consumenten bewust.

20. **Het onderliggende sentiment moet benoemd en echt geadresseerd worden.** Er is een groeiende afstand tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland. Die afstand komt voort uit verschillen in economische positie, maar veel meer nog uit sociale en culturele waarden en uit voorzieningen die (dreigen te) verdwijnen. Ik vind het nodig dat dit goed onderzocht wordt om het beter te begrijpen en om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk een aanpak komt.[40]

4.4 Aanbevelingen voor de gebiedsprocessen en de transitie

Nederland heeft niet alleen een ‘snelle oplossing’ voor het stikstofvraagstuk nodig. Gezien de hele bocht van opgaven is een transitie noodzakelijk. Dat betekent dat de komende jaren zowel de natuurdoelen (waaronder stikstof) op de korte- en middellange termijn gehaald moeten worden, als dat er een beweging moet ontstaan naar langjarig perspectief. Voor zowel

39 Deze indeling is overgenomen uit Scholten, M., Bakker, M. & Jongeneel, R. (2021). *Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering: Essay op verzoek van ministerie van LNV.* Ook sluit dit aan bij het denken van Rabbinge, Winsemius en Veerman.

40 Ik wijs er op dat de Europese Commissie de ambitie heeft uitgesproken de toekomst van het Europese platteland voor 2040 vorm te geven in, onder andere, een Rural Pact en een EU Rural Action Plan. Daaruit komen ook gelden vrij voor plannen die de kloof tussen stad en platteland dichten. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_en.

de agrarische sector als voor het landelijk gebied. Als dit goed gebeurt, dan kunnen deze ontwikkelingen elkaar versterken. Hiervoor heb ik de volgende aanbevelingen:

21. **Provincies hebben duidelijke integrale kaders én ruimte nodig om de gebiedsprocessen goed vorm te geven.** Duidelijk moet zijn welke zonering van toepassing is, aan welke ruimtevragers voldaan moet worden en welke eisen klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur stellen. Binnen die kaders is voor de provincies veel ruimte nodig om het zelf te kunnen regelen. Die ruimte betekent ten eerste dat de gebiedsplannen beoordeeld moeten worden op het realiseren van de doelstellingen en de samenhang, en niet op de wijze waarop die doelstellingen worden bereikt. Die ruimte betekent ten tweede dat financiële en ruimtelijke instrumenten niet dichtgeregeld moeten zijn. Provincies hebben ruimte nodig om te kunnen schuiven. Kies daarom voor een benadering van integrale gebiedsfondsen en niet te veel voor aparte (subsidie)regelingen.

22. **Grond en middelen zijn het scharnierpunt van de transitie. Om daar goed mee om te gaan, zijn voorzieningen nodig.** Voor extensivering en verplaatsing is grond nodig. Grond is duur. Voor de meeste boeren is extensivering tegen marktprijzen financieel niet mogelijk. Daarom moet er een grondbank komen waarin de overheid grond aankoopt, waar nodig afwaardeert en onder voorwaarden uitgeeft. Omdat grond zo belangrijk is, moet ook bij de regelingen de aankoop van grond meegenomen worden. Dit ligt gevoelig, dus de afspraken hierover moeten in nauw overleg met de sector en de provincies tot stand komen. Ook moet het kabinet, zoals het heeft toegezegd in de gesprekken, inventariseren welke grondposities van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Rijksvastgoedbedrijf en provincies gebruikt kunnen worden voor perspectiefvolle agrarische activiteiten en kunnen bijdragen aan bedrijfsverplaatsingen. Er moet op zeer korte termijn een transitiefonds komen met passende, begrijpelijke, ruimhartige en snel beschikbare regelingen, die binnen de kaders van staatssteun blijven.[41] Daarbij moet uitgezocht worden of het mogelijk is om het overkopen van een boerderij buiten Natura 2000-gebied door een boer binnen Natura 2000-gebied (die dan dus verplaatst) te stimuleren. Dat helpt ook bij de aanpak op de korte termijn.

23. **De overheid moet stabiliteit van de kaders garanderen.** Cruciaal is dat het boeren mogelijk wordt gemaakt om te bewegen richting de gewenste staat van de landbouw. Dat eist stabiliteit in wat waar langjarig wel kan én er moet uitzicht zijn op een concreet verdienmodel. Als boeren die stabiliteit hebben, wordt het mogelijk om zelf een keuze te maken. Onder die omstandigheid geven de meeste ondernemers ook aan dat ze kunnen omgaan met (relatieve) prijsinstabiliteit. De stabiliteit in wat de centrale overheid doet, moet dus zo veel mogelijk gegarandeerd zijn. Wachten moet nooit kunnen lonen. Ook vind ik het cruciaal dat de rechtszekerheid van de ondernemer door de overheid expliciet wordt gemaakt én dat deze wordt gewaarborgd.

24. **Er moet een goed functionerend landelijk procesteam zijn.** Provincies en hun gebiedsteams moeten in hun contact met ondernemers snel kunnen weten welke voorwaarden gelden en welk maatwerk mogelijk is. Ze moeten in staat zijn de ondernemer de tijd te bieden die hij zelf nodig heeft, maar moeten snel kunnen acteren als de timing juist is. Daarnaast hebben provincies soms hulp nodig bij landinrichtingsvragen, zeker bij gebiedsoverstijgende kwesties. Het Rijk dient daarom op korte termijn met de provincies afspraken te maken over adequate facilitaire ondersteuning voor het opstellen van de gebiedsplannen en de uitvoering daarvan. Het Rijk moet tevens (interdepartementaal) een snelle beantwoording van vragen die daarbij naar voren komen faciliteren.

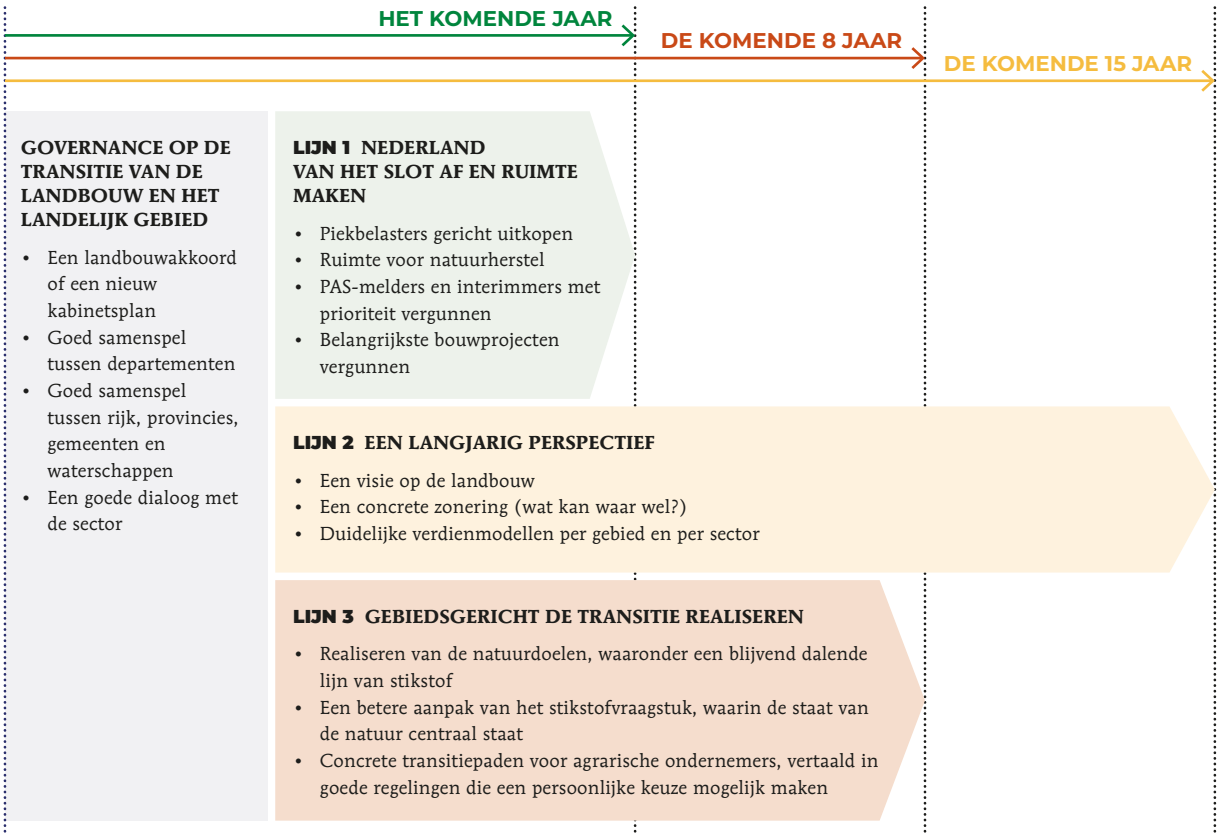
25. **De integrale governance moet beter ingericht worden.** In de transitie van de landbouw en het landelijk gebied komen veel opgaven samen. Iedere opgave heeft een eigen verdeling van verantwoordelijkheden en een eigen tijdlijn. Hier moet samenhang in worden aangebracht. Aandachtspunt hierin is de synchroniteit van de tijdpaden en de aanwezigheid van een structuur waarmee gebiedsoverstijgende keuzes gemaakt worden. Een nauwkeurige verdeling van spelregels tussen Rijk en provincies (conform de gemaakte afspraken) is en blijft cruciaal. Dat geldt ook voor onderlinge samenwerkingsbereidheid. Omdat het tijdpad krap is en vele departementen betrokken zijn, beveel ik aan dat dit gehele onderwerp wordt belegd bij een Ministeriële Onderraad, voorgezeten door de minister-president.

41 Ik merk daarbij op dat er een specifieke bepaling in Europees recht is voor uitkoop van landbouwbedrijven in een transitie en dat er juridische ruimte zit in bepalingen over een eventueel beroepsverbod. Daar moet dus zakelijk én rekkelijk naar gekeken worden.

4.5 Denklijn voor een integrale aanpak in drie lijnen

Volgend uit deze aanbevelingen zie ik een aanpak in drie lijnen voor me. Deze lijnen starten alle drie tegelijk en per direct. Ze leiden elk op een ander moment tot resultaat.

1. **Lijn één: Nederland van het slot af en ruimte maken**. De kortetermijnaanpak mag maximaal een jaar duren. Dit dient te voorkomen dat de natuur verder verslechtert en creëert ruimte voor vergunningverlening. Dit is alleen mogelijk door een flinke reductie van stikstof te realiseren én door een onomkeerbaar pad in te zetten. Zodra er ruimte is om te vergunnen, worden met voorrang PAS-melders en interimmers vergund. Ook dient de ruimte gebruikt te worden om de belangrijkste bouwprojecten te vergunnen. Dankzij de kortetermijnaanpak kunnen de gebiedsprocessen zorgvuldiger vorm gegeven worden. Het kabinet moet de regie nemen in de kortetermijnaanpak, in nauw samenspel met de provincies.

2. **Lijn twee: een langjarig perspectief voor de agrarische sector en het landelijk gebied.** In deze tweede lijn wordt gewerkt aan het perspectief en de transitie van het landelijk gebied. Zo snel mogelijk moet het kabinet met een visie duidelijk maken wat waar wel kan. Er komt een zonering en er komen duidelijke verdienmodellen, waar stapsgewijs naartoe gewerkt wordt. Er komt een stoffenbalans die zo snel mogelijk afrekenbaar wordt, waarbij boeren zelf aan het stuur zitten.

3. **Lijn drie: de gebiedsgerichte transitie realiseren.** In deze derde lijn worden de gebiedspuzzels gelegd, worden de natuurdoelen gerealiseerd en wordt de stikstofuitstoot gereduceerd. Ondernemers zetten transitie in waardoor ze naar een langjarige toekomst bewegen. Voor iedere agrarische ondernemer komt er tegen gunstige voorwaarden een individuele keuze, afhankelijk van de specifieke context: doorontwikkelen, omschakelen of stoppen. De transitiepaden moeten zodanig uitgewerkt worden met concrete regelingen en tijd, zodat iedere boer die individuele keuze ook kan maken. Ter ondersteuning bij die keuze is desgewenst een onafhankelijk betrouwbaar gezicht op het erf beschikbaar, dat in nauw contact staat met de overheid. Met een grondbank en een transitiefonds wordt het mogelijk gemaakt om in Nederland een waardige en werkende transitie in te zetten. Er komen kaders en voorzieningen voor een betere stikstofaanpak en er komt een generieke inzet op de reductie van de stikstofdeken.