

Stikstof, falend beleid en radicaliserende boeren

Maarten Loopmans

Boekbespreking van Van der Ploeg, J.D. (2023) Gesloten vanwege Stikstof, Amersfoort: Noordboek, pp. 182.

Auteursinformatie

Maarten Loopmans is hoogleraar geografie en politieke ecologie aan het Departement Aard- en Omgevingswetenschappen van de KULeuven.

Nitrogen, failing policies and radicalizing farmers

Maarten Loopmans

Book review of Van der Ploeg, J.D. (2023) Gesloten vanwege Stikstof, Amersfoort: Noordboek, pp. 182.

About the author

Maarten Loopmans is professor of geography and political ecology at the Department of Earth & Environmental Sciences, KULeuven.

1 Een electorale aardverschuiving

Op 22 november 2023 trok Nederland naar de stembus voor de Tweede Kamer. De conservatieve plattelandspartij BoerBurgerBeweging (BBB) verdubbelde daarbij bijna haar zetelaantal, nadat ze eerder dat jaar al als grote overwinnaar uit de bus was gekomen in de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen. Omdat Geert Wilders' PVV na jaren van verlies plots de grootste partij werd, was er nog maar weinig aandacht voor de resultaten van de BBB. Toch staat de groei van de BBB voor een grotere inhoudelijke verschuiving dan de PVV. Waar Nederlands extreemrechts, in haar verschillende gedaanten, al decennialang migratie en de multiculturele samenleving aanvalt, plaatst de BBB het platteland, en vooral de primaire sector (landbouw- en visserij) centraal in haar programma, op een manier die geen enkele andere grote Nederlandse partij haar voordeed in de recente geschiedenis.

De BBB werd opgericht in 2019, naar aanleiding van het dramatische boerenprotest tegen de Nederlandse stikstofmaatregelen. De Nederlandse stikstofproblematiek kent een lange geschiedenis. Nederland is (met Vlaanderen) veruit de grootste stikstof-uitstoter in Europa, met nadelige gevolgen voor de lucht-, water en bodemkwaliteit. Een betere regulering van de stikstofuitstoot is met andere woorden belangrijk voor de volksgezondheid en de biodiversiteit.

De Europese regelgeving rond luchtvervuiling, maar vooral ook de Habitatrichtlijn, vormen daarvoor de basis. De Habitatrichtlijn uit 1992 stelt dat de kwaliteit van natuurgebieden (aangeduid als de zogenaamde Natura2000 gebieden) in stand moet worden gehouden. Ze is in Nederland geïmplementeerd in de wet Natuurbescherming en in Vlaanderen in het Natuurdecreet. Die instandhouding komt in gevaar wanneer de stikstofuitstoot toeneemt. Omdat stikstof de bodem verzuurt en verrijkt met nutriënten, en voor eutrofiëring van oppervlaktewaters zorgt, tast een teveel aan stikstof de biodiversiteit aan. Vooral in natuurgebieden op arme gronden, zoals de bos- en heidegebieden op de Kempische zandgronden, wordt de natuurlijke vegetatie verdrongen door stikstof-minnende planten, en heeft de verzuring en eutrofiëring een negatieve impact op de aanwezige fauna.

De intensieve landbouw, met name de veehouderij neemt het gros van de Nederlandse stikstofuitstoot voor haar rekening (ongeveer 60%). Maar ook andere sectoren, zoals huishoudens, wegverkeer, zeevaart, industrie, woningbouw... stoten stikstof uit. Nederlandse beleidsmakers hebben de eigen wet Natuurbescherming lang genegeerd als het op stikstofbeleid aankwam. Nieuwe bouw- en uitbatingsvergunningen in de verschillende sectoren, ook in de nabijheid van Natura2000 gebieden, werden verleend zonder de daarbij te voorziene extra stikstofuitstoot in rekening te brengen. Milieuverenigingen echter gebruikten de wet om dergelijke vergunningen te betwisten en de overheid te dwingen natuurgebieden efficiënter te beschermen, niet zonder succes. Regelmatig werd de Nederlandse overheid in het ongelijk gesteld.

In antwoord op de vele verloren rechtszaken, ontwierp de overheid nieuwe wetgeving: het Programma Aanpak Stikstof, waarmee ze het zichzelf mogelijk maakte om vlotter vergunningen uit te delen in de omgeving van Natura2000 gebieden. Projecten onder een bepaald uitstootniveau (de zogenaamde 'PAS-melders') konden volstaan met een melding in plaats van een vergunningsaanvraag, en door toekomstige verbetermaatregelen aan te kondigen in het plan, creëerde de Nederlandse overheid extra 'depositieruimte' waarmee ook projecten met een hoger uitstootniveau in het nu 'op krediet' vergund konden worden (Schoukens, 2019).

Het PAS zette milieuorganisaties schaakmat: het was niet langer mogelijk om extra stikstofuitstoot tegen te houden door middel van de Habitatrichtlijn. Daarom spanden enkele milieuorganisaties een rechtszaak aan tegen het PAS zelf. Toen de Raad van State (Raad van State Nederland, 2019) het PAS

van tafel veegde, barstte de stikstofcrisis los. Nieuwe projecten waren niet langer vergunbaar, bestaande vergunningen werden ingetrokken, en de 'PAS-melders' moesten plots toch allemaal een vergunning aanvragen -waar echter geen depositieruimte meer voor beschikbaar was.

Onder de ruim 18.000 projecten die niet langer konden doorgaan, waren wegenwerken, industrieterreinen, luchthavens, maar ook woningbouwprojecten, terwijl Nederland al met een groot woningtekort kampt. Maar de grootste impact was voor de sector die het meeste uitstoot: de intensieve veehouderij.

Daarop kwamen de boeren in actie, en vormde zich een van de meest aangehouden en best georganiseerde, maar ook een van de meer gewelddadige protestbewegingen van de laatste decennia. Boeren bezetten niet enkel het Haagse malieveld, maar blokkeerden ook snelwegen, treinstations, provinciehuizen en af en toe een ministerwoning.

De crisis sleept al jaren aan, en daarmee ook de acties; Sinds 2023 lijken ze ook naar Vlaanderen te zijn overgeslagen. Ook Vlaanderen kampt met een veel te hoge stikstofuitstoot, en is gedwongen om de Habitatrichtlijn in concrete(re) maatregelen te vertalen. Vooral in de (Noorder-)Kempen en West-Vlaanderen, niet toevallig gebieden met veel en intensieve veeteelt worden natuurgebieden ernstig bedreigd door stikstof. Sinds 2021 kent ook Vlaanderen een 'stikstofarrest' waarmee de Raad van Vergunningsbetwistingen de regering terug naar de tekentafel dreef, en de boeren in het verweer.

Het Farmers Defence Force (FDF), dat in Nederland de meest radicale acties coördineerde, kent nu ook een Vlaamse afdeling. Ook het Vlaamse PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) zet verschillende sectoren tegen elkaar op, wat voor de nodige conflictstof zorgt. In de slipstream van de stikstofcrisis protesteren landbouwers tegen de erkenning van Nationale Parken, en vecht de Boerenbond het Nationale Parken-decreet zelf aan. Het FDF manifesteerde dan weer herhaaldelijk tegen de voorkeursbehandeling die het nieuwe investeringsproject van Ineos in de Antwerpse haven in hun ogen kreeg.

2 Ideologie van optimalisering

Kunnen Vlamingen wat leren uit de Nederlandse stikstofhistorie? Het lijkt me wel. In zijn boek 'Gesloten vanwege stikstof' tracht Jan Douwe van der Ploeg, emeritus hoogleraar en enfant terrible van Wageningen University & Research, zelfs Nederlanders er nog wat nieuwe inzichten over te bieden. Van der Ploeg zoomt daarbij in op de landbouwsector, hoofdrolspeler tegen wil en dank in deze crisis. Dat dat een perspectiefvernaauwing inhoudt met betrekking tot een probleem dat de hele samenleving aangaat en verbindt, maakt hij goed door de historische diepgang en het ruimtelijke perspectief van zijn analyse gevoelig uit te breiden.

Van der Ploeg neemt het resoluut op voor de familiale boerenlandbouw, maar praat het FDF of de BBB geenszins naar de mond. Integendeel, voor die bewegingen is hij bijzonder kritisch: die lopen teveel aan het handje van de grote agro-industriële bedrijven die hen financieren. Die agro-industrie vormt dan weer de basis van wat hij het specifieke *socio-technische regime* noemt dat zich rond en in de Nederlandse landbouw heeft gevormd, en de stikstofcrisis heeft veroorzaakt. Zo'n socio-technisch regime definieert hij als een geheel van instituties, wetten, technologieën, routines, belangen en identiteiten, die in de loop van de tijd met elkaar vervlochten zijn geraakt, elkaar beïnvloeden en een min of meer samenhangende ideologie hebben voortgebracht en met elkaar delen. Die ideologie reflecteert de belangen van de voornaamste institutionele dragers van dit regime (de agro-industrie), en begrenst de denkruimte waarbinnen problemen kunnen worden beschreven en waarbinnen naar oplossingen kan worden gezocht.

Wat is nu die dominante ideologie, en waar komt ze vandaan? Volgens van der Ploeg werd ze in de eerste plaats ontwikkeld aan zijn eigen universiteit, de zogenaamde 'landbouwuniversiteit' van Wageningen. Het heeft haar oorsprong in de 'theoretische productie-ecologie' van prof. De Wit (1992). Deze theorie legt uit dat de landbouwopbrengsten bepaald worden door een geheel van (met elkaar interagerende) groeifactoren (bv. stikstof, kalium, potassium, water, bodemleven, substraat, arbeid...). Voor een afzonderlijke productiefactor (bv. stikstof) geldt de wet van de afnemende meeropbrengsten, dat wil zeggen, als alle andere factoren gelijk blijven, neemt de marginale opbrengst per extra eenheid van die factor af. Maar wanneer de andere groeifactoren mee toenemen, kunnen de opbrengsten wel blijven stijgen. De theorie legt uit dat een verbeterde combinatie van groeifactoren de landbouwproductie kan 'optimaliseren', dit wil zeggen, de opbrengst maximaliseren voor de gehele combinatie van groeifactoren.

Zoals elke goeie theorie is ook deze echter een abstractie. Ze isoleert de 'optimale' combinatie van groeifactoren in de landbouw van de rest van het socio-ecologische systeem, en negeert de vele interacties, feedbacks en emergente systeemeigenschappen die in dat ruimere systeem ontstaan. Van der Ploeg wijst erop hoe die interacties heel wat neveneffecten kunnen hebben, ook voor de landbouwer zelf: zo kunnen hoge bemestingsniveaus tijdelijk de productiviteit verhogen, maar op langere termijn het bodemleven verzwakken, waardoor die bodems nog meer bemesting nodig hebben. Het aankopen van steeds meer groeifactoren kan marktafhankelijkheid creëren die het boerenbedrijf kwetsbaarder maakt voor prijsschommelingen. En dan zwijgen we nog over de vele 'externaliteiten' die een dergelijk 'optimaal' landbouwsysteem produceert, waar het andere deelsystemen, sectoren en regio's voor laat opdraaien. Van der Ploeg haalt in zijn boek een voorbeeld aan dat illustreert hoe ver die effecten kunnen reiken. Hij beschrijft hoe de intensieve veehouderij in Nederland (en Vlaanderen), als afnemer van intensief geteelde soja, in Brazilië voor ontbossing zorgt. Maar daar houdt het niet op. Via de Amazonerivier vloeien afgespoelde bodems en nutriënten weg, en zorgt die sojateelt ook voor eutrofiëring van, en woekerende wiergroei in de Sargassoze. Vervolgens vervuilen die wieren, wanneer ze afsterven, verderop in de Antillen de stranden (met nadelige gevolgen voor het toerisme) en verstikken er de mangroves en koraalriffen (wat dan weer de risico's op overstromingen en stormschade doet toenemen). En wij maar denken dat het stikstofprobleem enkel over het overleven van het heideblauwtje op de Brabantse Wal ging...

Ondanks die blinde vlekken ontwikkelt de theorie van de 'optimale landbouw' zich tot normatief kader van het socio-technische regime van de Nederlandse (en Vlaamse) landbouw. Ze geeft aan dat landbouwbedrijven hun productie moeten 'intensiveren', i.e. een optimale productiviteit nastreven ten opzichte van de gebruikte groeifactoren. En wie die intensivering nastreeft, doet dat door te groeien, omdat zo de nodige schaalvoordelen kunnen worden verworven die die 'optimalisering' enigszins betaalbaar houden.

3 Een meer diverse landbouw dan je denkt

In zijn boek schetst van der Ploeg hoe deze ideologie de Nederlandse *boerenlandbouw* heeft omgevormd tot een *ondernemerslandbouw*. Die omslag betekende een aanzienlijke wijziging voor het Nederlandse landschap, maar ook voor de boer zelf. Bedrijven werden groter, intensiever en gespecialiseerder (zo weinig mogelijk verschillende producten per bedrijf, bv. enkel zuivel). Voor boeren was een grondige, lokale kennis van bedrijfsinterne nutriënten-kringlopen en bodemverbetering cruciaal: enkel zo konden de natuurlijke grondstoffen waarover een bedrijf beschikte worden geoptimaliseerd. Voor een landbouwondernemer spelen net *externe* afhankelijkheden een grote rol: voeder-, meststoffen-, zaad- en loonwerkersbedrijven leveren de nodige externe groeifactoren aan, banken en boekhouders leveren de nodige financiële diensten en

leningen. Waar voorheen goede boeren risicomijdend of risico-spreidende strategieën gebruikten om een gezond boerenbedrijf uit te bouwen, is voor de ondernemende boer risico's nemen de manier om vooruit te komen.

Maar terwijl alle landbouwers in Nederland hun productiviteit wisten op te schroeven, nam ook de diversiteit tussen de landbouwbedrijven toe. Niet iedereen volgde slaafs het 'optimale productiviteit'-scenario van de door de agro-industrie als 'koploper' geïdealiseerde 'landbouwondernemer'. Ook risicomijdende, kleinere, 'zuinige' boeren blijven economisch gezien 'goed boeren' -ze compenseren beperktere opbrengsten met beduidend lagere kosten. Ook de inzet van arbeid kan sterk verschillen. Sommigen zetten in op arbeidskwaliteit, en rekenen op een betere knowhow en fijn-regulering; anderen gaan volop voor mechanisatie om de arbeidsproductiviteit te verhogen.

Toch ondersteunde het beleid vooral de 'koplopers'. In tegenstelling tot de boeren zelf, was die andere BBB (beleid, banken en agro-business) het immers wel onderling eens over de mars-richting: die van landbouwmodernisering en schaalvergroting voor 'optimale' productiviteit. Ook op vlak van stikstofbeleid worden de 'koploperbedrijven' bevoordeeld: beleid en banken ondersteunen dure 'end-of-pipe' oplossingen zoals luchtwassers of mestinjecteurs, maar negeren zuinige boeren die het stikstofverbruik zelf terugschroeven, en stikstof efficiënter proberen in te zetten. Net daar ligt volgens van der Ploeg het kalf gebonden: 'het beleid bevordert en bevoordeelt het segment dat op grote schaal stikstof aanvoert en doorpompt en probeert vervolgens de *nevenschade* (de *depositie* bijvoorbeeld) die als vervelend bijproduct naar voren komt enigszins te temperen (of aan het zicht te onttrekken).' (p. 73). Tot het probleem niet langer gemaskeerd kon worden en onherroepelijk tegen de Habitat-wetgeving aanloopt.

Op dat moment komen individuele landbouw-ondernemers tussen de hamer van de hen tot groei aanjakkende agro-industrie en het aambeeld van de stikstofreglementering te zitten. Met de stikstofreglementering krijgen landbouwers de rekening gepresenteerd voor een disfunctioneel systeem -zelfs diegenen die zich er bewust ver vandaan hebben gehouden, zoals de wat misprezen 'zuinige' boeren. Maar in plaats van dat systeem de rug toe te keren, doen de geplaagde landbouwers het tegenovergestelde: met financiële en logistieke steun van de grote agro-industriële concerns in Nederland organiseren ze zich, en gaan ze nog harder op dezelfde nagel kloppen. Ook letterlijk, want waar de agro-industrie het de afgelopen decennia bij lobbyen achter de schermen hield, wordt in dit kritieke moment enig geweld niet geschuwd om het failliete 'optimaliseringspad' te blijven verdedigen. FDF en andere actiegroepen worden, zo benadrukt van der Ploeg, als geradicaliseerde stoottroepen gebruikt tegen de rest van de maatschappij.

4 Toekomstbeelden

Van der Ploeg roeit in zijn boek tegen die bulderende stroom in, en probeert zo ook nieuwe mogelijke allianties te schetsen. In zijn laatste hoofdstuk beschrijft hij hoe een emissiearme bedrijfsvoering niet alleen mogelijk, maar ook zeer rendabel kan zijn, én een efficiënte manier om het stikstofprobleem op te lossen. Dat doet hij aan de hand van de innovaties van de boeren uit de Noord-Friese Wouden, die hij zijn hele academische leven heeft opgevolgd. Door een grondiger beheer van stikstofkringlopen binnen het boerenbedrijf (het reduceren van 'stikstoflekken' of emissies) zijn de Noord-Friese boeren er in geslaagd om de aankoop van kunstmest en krachtvoer stelselmatig af te bouwen. Hun ervaring toont aan hoe een emissiearme bedrijfsvoering, als oplossing van het stikstofprobleem, doenbaar én voordelig kan zijn voor de boer.

De uitrol van een dergelijk nieuwe aanpak, zal echter een actief interveniërende overheid nodig hebben, die wegstuurt van het huidige model en de nodige middelen voorziet om boeren bij deze

transitie te ondersteunen. Van der Ploeg beschrijft 3 belangrijke pistes: Ten eerste zouden Europese en nationale importheffingen en belastingen, alsook de subsidielijnen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zo kunnen worden georiënteerd dat de reductie van stikstofstromen wordt beloofd (bv. Door kunstmestproducenten de marktprijs voor gas te laten betalen of de subsidies van het GLB meer in te zetten voor Groene en Blauwe diensten, in plaats van voor rechtstreekse inkomensondersteuning). Ten tweede zou de overheid de toegelaten stikstofoverschotten streng moeten begrenzen per bedrijf, en desnoods vergunningen intrekken. Ten derde kunnen overeenkomsten worden gesloten met lokale boerencollectieven om de stikstofemissie gezamenlijk, participatief en programmatisch aan te pakken.

Of zo'n piste ook politiek haalbaar is, valt te bezien. Het bestaande model leidde tot een overdreven macht van specifieke maatschappelijke deelbelangen (de agro-industrie en de groeigerichte koploperboeren), ten koste van de rest van de maatschappij (inclusief de andere boeren). Van der Ploeg beschrijft hoe die deelbelangen zich doorheen de stikstofcrisis alleen maar hechter hebben georganiseerd. Hij schuift dan ook een tweede scenario naar voor, dat na de recente tweede kamerverkiezingen in Nederland meer realistisch lijkt dan het eerste: de opbouw van een breed populistische, rechts 'plattelandfront' dat naar het voorbeeld van Bolsonaro's *bancada ruralista* in Brazilië haar invloed op de staat zal trachten te versterken. Zo'n *bancada* zal overheidsbeleid trachten te baseren op de eigen deelbelangen, en tegenspraak autoritair van tafel proberen vegen.

Staat Vlaanderen dezelfde evolutie te wachten? Een algemene ruk naar rechts staat voor de verkiezingen van 2024 in de sterren geschreven, maar vooralsnog lijkt een boerenbeweging niet echt van de grond te komen, laat staan dat ze echt aansluiting vindt bij een van de rechtse partijen. Zelfs CD&V durft zich niet langer voluit als boeren- of plattelandspartij opwerpen. Is de landbouw'optimalisering' in Vlaanderen misschien zover doorgeschoten, dat er te weinig boeren overblijven om nog een grote beweging op te baseren? Er zijn nog een 14.000 veeboeren, en elk jaar worden het er minder, dus hun puur electorale gewicht is nihil. Maar de aangekondigde Vlaamse maatregelen lijken wel erg op het gefaalde Nederlandse beleid, inclusief vrijstellingen van 'passende beoordeling' onder een bepaald uitstootniveau, en vergunningen 'op krediet' gebaseerd op onzekere toekomstige beleidseffecten (Raad van State België, 2023; 2024). Het risico op juridische aanvechting van het nieuwe stikstofdecreet en de daarop gebaseerde vergunningen, maar ook op de intensivering van het boerenprotest is dan ook groot. Zelfs al heb je maar een handvol actievoerders, een tractor blijft een formidabel wapen dat de impact van je actie enorm kan vergroten...

Een ding is duidelijk na het lezen van dit boek: de maatschappelijke en ecologische abstracties waar de ideologie van de optimale landbouw op is gebaseerd, zijn niet langer houdbaar. In het dichtbevolkte Nederland en Vlaanderen concurreren landbouwers met industrie, natuur, mobiliteit en wonen om (depositie)ruimte. De landbouw, intensief of niet, kan niet langer worden beschouwd als een op zichzelf staande economische sector die effecten op natuur en samenleving als *collateral damage* kan afwimpelen. Die geest is uit de fles. Landbouw is gepolitiseerd en zal dat nog een tijdje zo blijven.

Van der Ploeg's boek biedt niet alleen boeiende historische inzichten over hoe het zover is kunnen komen, maar schetst ook in heldere taal wat ons de komende jaren in Nederland en Vlaanderen nog staat te wachten. 'Gesloten vanwege Stikstof' is een politiek boek, dat landbouwers hoop wil bieden en perspectieven aanreikt voor een minder conflictueus samenleven met de rest van de maatschappij. Daarom is het een must-read voor al wie de landbouw, en bij uitbreiding het platteland lief is.

Referenties:

de Wit, C. D. (1992). Resource use efficiency in agriculture. *Agricultural systems*, 40(1-3), 125-151.

Raad van State Nederland (2019) Uitspraak 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2, 29/05/2019, url: Uitspraak 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2 - Raad van State (laats bezocht 23/01/2024)

Raad van State België (2023) Advies 74.348 over een voorstel van decreet 'over de programmatische aanpak stikstof' (Parl.St. VI.Parl. 2022-23, nr. 1801/1), 2/10/2023, url: *74348.pdf (raadvt-consetat.be) (laatst bezocht 23/01/2024)

Raad van State België (2024) advies 75.177 over amendementen op het voorstel van stikstofdecreet, 22/01/2024, url: 75177.pdf (raadvt-consetat.be) (laatst bezocht 23/01/2024)

Schoukens, H. (2019). George Orwells Animal Farm en de programmatische aanpak stikstof in de Lage Landen: zijn de Vlaamse varkens beter af dan de Nederlandse? *MILIEU & RECHT*, 46(2-3), 126-141.