

Mr. Valentijn Wösten

de
Zeven jaar na
de PAS-uitspraak
van 29 mei 2019

stikstof- impasse

verklaring en uitweg

De stikstofimpasse

**Zeven jaar na de PAS-uitspraak van 29 mei 2019
verklaring en uitweg**

Dit onderzoeksessay verschijnt gelijktijdig met de website stikstofwoordenboek.nl.

Deze website bevat ruim 175 begrippen uit 40 jaar politiek, ecologisch en juridisch mest- en stikstofdebat. In het woordenboek zijn ze alfabetisch gerangschikt.

Stikstofwoordenboek.nl is samengesteld met de hulp van deskundigen uit de wetenschap en de praktijk.

Scan de QR-code om naar stikstofwoordenboek.nl te gaan



Colofon

De Stikstofimpasse

Zeven jaar na de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 verklaring en uitweg

© 2026 Valentijn Wösten

Vormgeving De Zagerij ontwerp bureau

ISBN 978-90-837204-7-0

De stikstofimpasse

Zeven jaar na de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 verklaring en uitweg

In het kort

De Nederlandse stikstofkwestie beheerst al meer dan 40 jaar de Nederlandse politiek, zonder een oplossing te leveren. Tot 2010 zijn weliswaar serieuze resultaten geboekt, maar sindsdien heerst een hardnekkige impasse die de politiek en samenleving gijzelt en ernstige schade veroorzaakt in tal van sectoren. Dat doet de vraag stellen waarom het nu al 15 jaar misgaat. Een antwoord op deze vraag is nodig om uit de impasse te kunnen komen.

Zakelijk bekeken is de analyse eenvoudig. Natuur en waterkwaliteit staan onder zware druk. De Nederlandse veehouderij, en dan vooral de mestproductie, is de bron van 75% van de binnenlandse stikstofdeposities op beschermde stikstofgevoelige natuur. Het ligt dus voor de hand om ook in het mestbeleid naar oplossingen te zoeken.

3

Het beëindigen van de handel in dier- en fosfaatrechten is een noodzakelijk onderdeel van de oplossing omdat het bijdraagt aan de impasse. Aangezien veel bedrijven in de komende jaren zullen stoppen en geen bedrijfsopvolger hebben is deze maatregel ook effectief. Bovendien is de maatregel redelijk, kostenbesparend, op korte termijn inzetbaar en passend in het huidige regelstelsel zodat geen lastige en tijdrovende wetswijzigingen nodig zijn.

Voor het houden van kippen en varkens zijn dierrechten vereist, en voor het houden van melkvee fosfaatrechten. Deze rechten zijn verhandelbaar. Dit betekent dat wanneer een bedrijf stopt, de rechten kunnen worden overgedragen aan een ander bedrijf. Dit heeft grote gevolgen. Want terwijl in de afgelopen 25 jaar het aantal veebedrijven is gehalveerd, bleef het aantal landbouwdieren vrijwel gelijk. Was de rechtenhandel 25 jaar geleden beëindigd zodat de rechten niet meer konden worden overgedragen, dan was het stikstofprobleem nu verregaand opgelost door natuurlijk bedrijfsverloop.

De rechtenhandel heeft een sterk conserverend effect op de bestaande problematiek. Om de impasse te doorbreken is beëindiging van de handel en overdraagbaarheid van de rechten nodig, en dienen de latente (onbenutte) rechten te vervallen.

Mr. Valentijn Wösten
29 mei 2026

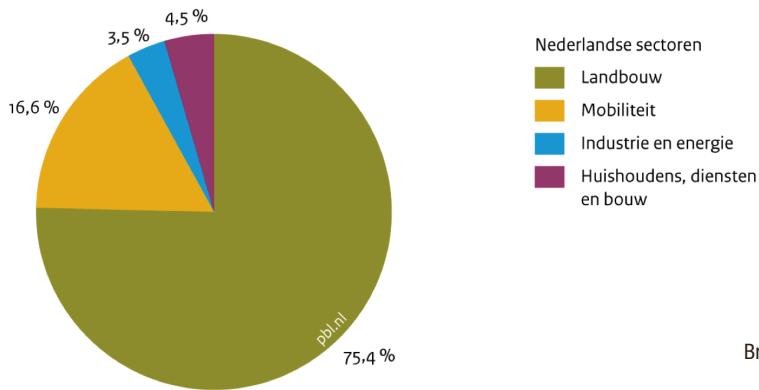
De belangrijkste feiten

Veehouderij is de bron van 75% van de stikstofdeposities

In Nederland is de landbouw, en daarbinnen vooral de (drijf)mestproductie uit de veehouderij, de bron van 75% van de stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden. Natuurschade door stikstof is dus in hoofdzaak een veehouderijkwestie.

Herkomst stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 2022

Nederlandse sectoren (zonder buitenland)



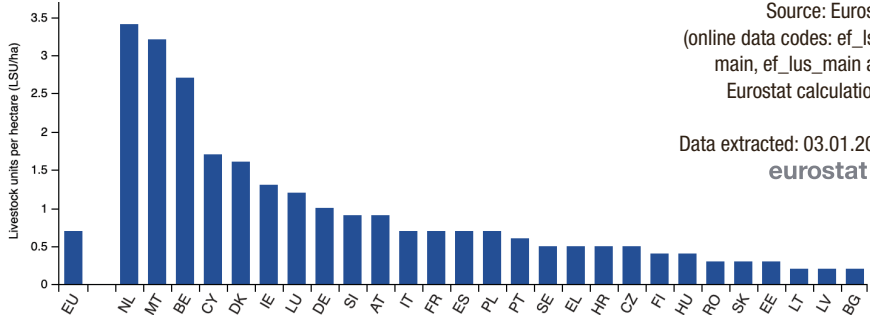
Bron: RIVM

5

Grootste stikstofexporteur van Europa

Nederland exporteert bovendien 4 keer meer stikstofemissie naar het buitenland dan wij uit het buitenland ontvangen. Logisch, want Nederland is het meest veedichte land van Europa en ver daarbuiten. We moeten daarom serieus oppassen dat onze burens geen verhaal komen halen vanwege de Nederlandse stikstof die hun stikstofgevoelige natuurgebieden aantast.

Livestock density, EU, 2020



Source: Eurostat
(online data codes: ef_lsk_main, ef_lus_main and Eurostat calculations)

Data extracted: 03.01.2023

eurostat 

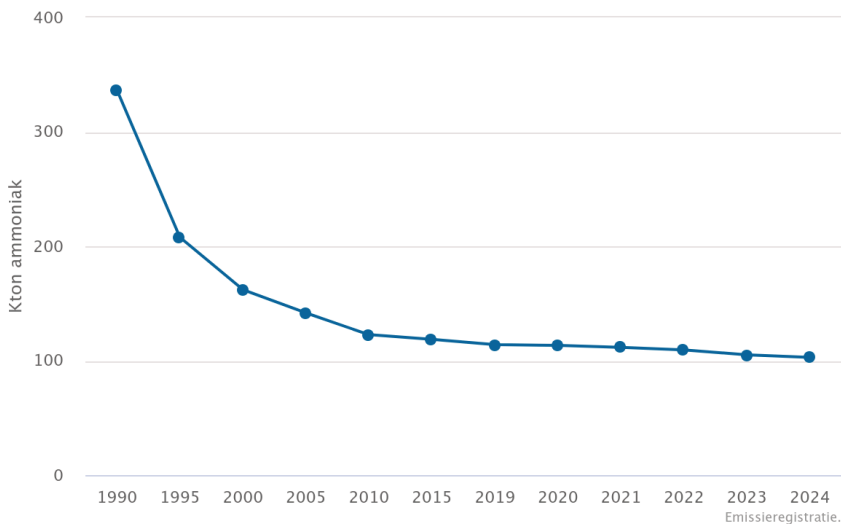
Emissiereductie veehouderij is sinds 2010 stilgevallen

In veel andere sectoren met stikstofemissie (verkeer, industrie en huishoudens) geldt dat er een sterke en blijvende reductietrend is ingezet, vooral vanwege de luchtkwaliteit, klimaatdoelen en de energietransitie. Met het uitfaseren van fossiele brandstoffen in die sectoren neemt, met de broeikasgassen, ook de stikstofemissie af.

Tussen 1990 en 2010 zijn forse emissiereducties bij de veehouderij gerealiseerd door onder meer de onderwerkplicht bij het uitrijden van mest en stalemissietechnieken. Gelijktijdig trad ook een tegengestelde beweging op vanwege onder meer het eiwitrijker voer in de melkveehouderij. Dit heeft tot gevolg gehad dat de melkproductie per dier fors is toegenomen maar daarmee ook de stikstofemissie per dier. De stikstofemissiereductie van de veehouderij is sinds 2010 dan ook vrijwel stilgevallen.

6

Ammoniakuitstoot uit de landbouw



Verhouding aantal bedrijven en aantal dieren

Het stilvallen van de emissiereductie valt samen met de halvering van het aantal veebedrijven van 55.500 in 2000 naar 27.600 in 2024. Het aantal melkveebedrijven nam af van 23.300 naar 12.800 (-45%). Het aantal intensieve veehouderijbedrijven (varkens en kippen) ging van 12.100 naar 4.500 (-63%). Deze halvering van het aantal bedrijven heeft weinig effect gehad, omdat het aantal dieren gelijk is gebleven of slechts beperkt is afgenomen.

Land- en tuinbouwbedrijven naar bedrijfstype (aantal bedrijven), 2000-2024

	2000	2010	2020	2023	2024	Verschil (%) 2023-2024
Glastuinbouw- en champignonbedrijven	8.804	4.573	2.790	2.756	2.637	-4,3
Opengrondstuinbouwbedrijven	10.489	7.450	5.638	5.480	5.429	-0,9
Akkerbouwbedrijven	14.799	11.962	11.174	11.431	11.271	-1,4
Melkveebedrijven	23.280	17.519	14.542	13.215	12.809	-3,1
Overige graasdierbedrijven	20.208	19.073	10.117	10.054	10.292	2,4
Intensieve veehouderijbedrijven	12.058	7.911	5.438	4.657	4.519	-3
Gecombineerde bedrijven	7.751	3.836	2.996	3.041	2.943	-3,2
Land- en tuinbouwbedrijven, totaal	97.389	72.324	52.695	50.634	49.900	-1,4

Bron: CBS-Landbouwtelling; bewerking: Wageningen Economic Research.

Bij een afname van het aantal melkveebedrijven met 45% bleef het aantal stuks melkvee gelijk: 1,5 miljoen dieren. De melkveehouderij is verreweg de grootste bron van mest en stikstofemissie.

Bij een afname van het aantal intensieve veehouderijbedrijven met 63% nam het aantal varkens af met 20% ten opzichte van het jaar 2000, en het aantal kippen met 14%.

Tabel 1. Ontwikkeling veestapel (aantal dieren, 1.000 stuks), 2000-2024 ^a

	2000	2010	2020	2023	2024	Vershil (%)
Rundvee, totaal	4.069	3.975	3.838	3.846	3.772	
waarvan melkkoeien	1.504	1.479	1.593	1.574	1.543	
jongvee melkproductie	1.325	1.239	935	992	967	
vlees- en weidevee	457	330	239	256	257	
vleeskalveren	783	928	1.071	1.024	1.006	
Overige graasdieren						
waarvan schapen	1.305	1.130	890	839	738	
geiten	179	353	633	647	636	
Varkens, totaal	13.118	12.255	11.950	10.826	10.491	
waarvan fokzeugen	1.129	984	871	754	735	
biggen	5.102	5.124	5.414	4.934	4.835	
vleesvarkens	6.505	5.904	5.446	4.933	4.811	
Kippen, totaal	104.015	101.248	101.863	93.004	89.231	
waarvan leghennen	32.573	35.310	31.999	33.155	31.556	
vleeskuikens	50.937	44.748	49.229	40.809	39.501	

^a Peildatum 1 april. Omdat sommige dieren minder dan 1 jaar leven, gaat het om meer dieren per jaar.

Bron: CBS-Landbouwtelling. Bewerking Wageningen Economic Research.

Dat het aantal dieren in de afgelopen 25 jaar gelijk is gebleven (melkvee) dan wel relatief beperkt is gekrompen in verhouding tot de afname van het aantal bedrijven (varkens en kippen) is mogelijk geweest vanwege de handel in dier- en fosfaatrechten. Stakende bedrijven konden – en kunnen nog steeds – hun rechten verkopen (en ook verlenen) aan bestaande

bedrijven met uitbreidingsplannen. Hierin ligt een belangrijke oorzaak van de impasse van het stikstofprobleem.

25 jaar geleden is de kans gemist om de stikstofemissie te reduceren via natuurlijk bedrijfsverloop. Bovendien maken de veehouders met deze vee-rechtenhandel onkosten om meer dieren te kunnen houden. Daarmee gaat er 'dom' geld naar stoppende ondernemers. Dom geld omdat het niet wordt besteed aan een oplossing voor de problemen. De rechtenhandel heeft een conserverende werking op de stikstofemissie en de mestproductie. Op deze rechtenhandel komen we verderop in dit essay terug.

De wet aanpassen?

Een veelgehoorde bewering in het politieke debat is dat de stikstofkwestie opgelost kan worden door de wet aan te passen. De gedachtegang hierbij: de vergunningverlening voor stikstofemissie zit vast, en dit is oplosbaar door het opheffen van de vergunningplicht. Op basis van deze gedachte zijn door politici verscheidene pogingen gedaan om de vergunningverlening weer los te krijgen.

9

De PAS-meldersregeling is het eerste voorbeeld. Onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS, 2015-2019) waren projecten met een depositietoename van minder dan 1 mol stikstof (per hectare per jaar) vergunningvrij gesteld. In die situatie kon worden volstaan met een melding. Belangrijk gegeven hierbij: omstreeks 90% van alle stikstofvergunningaanvragen veroorzaakt minder dan 1 mol (h/j).¹ De totale Nederlandse depositie bestaat voor minimaal tientallen procenten uit bijdragen onder de 1 mol (h/j). Deze maatregel raakt een zeer groot deel van de totale deposities.

De bouwvrijstelling (2021) is het tweede voorbeeld. De stikstofemissie tijdens de bouwfase was met de bouwvrijstellingsregeling uitgesloten van een vergunningbeoordeling met het argument dat het een tijdelijke en beperkte (verwaarloosbare) emissie betrof.

¹ www.ipo.nl Rapportage Impactanalyse en beheersmaatregelen', tabel pagina 20



Een derde voorbeeld is de rekenkundige ondergrens (RKO, 2025). Een tweede poging om de vergunningplicht onder de 1 mol op te heffen, ditmaal op basis van de stelling dat berekende depositiewaarden onder de 1 mol op basis van het rekenprogramma AERIUS-calculator geen aantoonbare relatie hebben met de emissiebron. Althans - zo was de stelling - de rekenuitkomst zou een te grote onzekerheidsmarge hebben, en daarom onvoldoende betrouwbaar zijn.²

10

Zoals bekend zijn beide vrijstellingsregelingen van kracht geworden maar hielden ze geen stand bij de hoogste bestuursrechter.³ Van de rekenkundige ondergrens is tijdig herkend dat de wetenschappelijke onderbouwing niet deugt en is deze nooit van kracht geworden.

Deze maatregelen liepen stuk omdat de vrijstellingen nieuwe emissie toeliet zonder dat daar concrete maatregelen tegenover stonden om die emissie elders te reduceren. De totale emissie steeg dus. Oftewel: het probleem van teveel stikstof werd gepareerd door méér stikstof toe te staan.

Uiteindelijk is er maar één echte oorzaak voor de vergunningimpasse: de verslechterde toestand van de natuur. En daarvoor is er maar één uitweg: de emissie moet stevig omlaag. Dit is in 2020 ook al klip en klaar gesteld in het advies van de commissie Remkes, getiteld 'Niet alles kan overal'.

² Deze stelling is door meerdere deskundigen weersproken, zie o.a. Gerard, C., & Beunen, R. (2025). BEGRENZINGEN AAN AERIUS: Kritische reactie op het artikel "Welke begrenzings zijn er aan het toepassen van het stikstofrekenmodel AERIUS?". *Tijdschrift Lucht*, 21(2), 14-19.

³ www.raadvanstate.nl/uitspraken, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2022:3159



De natuurzorgopdracht is duidelijk gelimiteerd. De aanwezige natuurkwaliteit op het moment van aanwijzing van de Natura2000-gebieden – in de meeste gevallen een datum tussen 1994 en 2004 – dient behouden te blijven. De Nederlandse Natura2000-gebieden zijn onderdeel van het Europese Natura2000-netwerk, dat geldt als

ondergrens voor behoud van de Europese biodiversiteit. Dit is inmiddels al meer dan dertig jaar geleden besloten en vastgelegd in zowel nationaal als internationaal recht.⁴

De innovatiebelofte

Een tweede veelgehoorde stelling in het politieke debat is dat het stikstofprobleem kan worden opgelost met bedrijfsinnovatie. Dit wordt al meer dan 25 jaar gezegd, en heeft onder meer onbetrouwbaar gebleken emissiereductie opgeleverd bij mestschuifsystemen in melkveestallen en luchtwassers in de varkenshouderij. In de afgelopen 25 jaar tijd hebben duizenden bedrijven de aantallen dieren uitgebreid op basis van onbetrouwbare stikstofberekeningen. In de varkenshouderij zijn duizenden luchtwassers toegepast op basis van de claim dat de stalemissie met 85% af zou nemen. Onderzoek heeft aangetoond dat de werkelijke reductie gemiddeld rond de 60% ligt.⁵ De overblijvende emissie was dus niet 15%, maar 40%. Dat is ruim 2,5 maal meer dan wat jarenlang was aangenomen en op basis waarvan vergunningen zijn verleend. In veel gevallen werd de theoretische emissiewinst door de luchtwassers volledig opgevoerd door het houden van meer dieren, wat betekent dat de installatie van luchtwassers in die gevallen een emissietoename heeft opgeleverd in plaats van een afname.

⁴ De Habitatrichtlijn is van 1992

⁵ Melse, R.W., G.M. Nijeboer, N.W.M. Ogink, 2018. Evaluatie geurverwijdering door luchtwassersystemen bij stallen; Deel 2: Steekproef rendement luchtwassers in de praktijk. Wageningen Livestock Research, Rapport 1082. Zie ook www.raadvanstate.nl/uitspraken ECLI:NL:RVS:2023:3699

De nieuwste variant op de innovatiebelofte is het buzzwoord 'doelsturing', vooral gebaseerd op hoge verwachtingen van veevoermaatregelen. De gedachte hierbij is dat minder eiwitrijk voer minder emissie geeft. Het punt is: de meeste realistisch inzetbare emissiereductietechnieken zijn in de afgelopen 25 jaar al uitgetoetst en toegepast.

Daarnaast zouden veevoermaatregelen nieuw beleid betekenen, met nieuwe regels die ook handhaafbaar moeten zijn. Dit staat haaks op de luide roep om minder regeldruk.

Bovendien botst eiwitarmer veevoer met het sterke ondernemersstreven naar hoogproductieve melkkoeien. Eiwitarmer veevoer betekent een U-bocht van de veehouderijsector van hoogproductieve (turbo)koeien naar extensievere (bio)koeien. Hiervoor ontbreekt het draagvlak en/of de ontwikkelruimte bij de meeste veehouders. De marktomstandigheden laten weinig speling toe. De internationaal bepaalde melk-, vlees- en eiermarktprijzen zetten aan tot schaalvergroting en intensivering om kosten per eenheid te minimaliseren. Dit botst met extensiveren op bedrijfsniveau middels eiwitarmer veevoer en een lagere melkopbrengst per melkkoe.

12

De meeste reëel toepasbare emissiereductietechnieken worden al toegepast. Op onzekere toekomstige innovaties kan geen reductiebeleid worden gebaseerd. Door hoge verwachtingen te blijven koesteren van innovatie worden risico's genomen die we ons niet kunnen permitteren.

Het politiek debat

Grenzen overschrijden van de wettelijke mogelijkheden en overtrokken verwachtingen van bedrijfsinnovatie passen in een patroon. Emissiereductie in de veehouderij staat al tientallen jaren op de politieke agenda. Het op pagina 14 en 15 afgebeelde artikel in Trouw van 21 januari 1993 zou na de PAS-uitspraak in 2019 vrijwel ongewijzigd opnieuw gepubliceerd kunnen worden.

Het artikel schrijft over een uitspraak van de Raad van State in 1993 die toen veel ophef veroorzaakte. Een milieuvergunningbesluit voor een veehouderij was vernietigd omdat onvoldoende werd gedaan om de natuurschade door stikstof aan te pakken. Tevens maakt het artikel melding van duizenden veebedrijven die illegaal zijn uitgebreid, met een overheid die zwicht voor de agrarische druk om die illegale bedrijven te legaliseren. Ook wordt bericht over spoedberaad tussen de verantwoordelijke ministers. Vrijwel alles herhaalt zich in de huidige situatie, inclusief het spoedberaad tussen ministers.

We kunnen nog verder terug. In 1988 maakte de cartoonist Opland deze spotprent over de politieke discussie rond het mestoverschot en de Meststoffenwet waarmee het mestoverschot moest worden aangepakt. We zien de toenmalige minister van Milieu Ed Nijpels, landbouwminister Gerrit Braks en minister Neelie Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat. Deze tekening heeft al die jaren niets aan actualiteit verloren.

13



Raad van State kiest voor milieu

door Hans Schmit

DEN HAAG – De streep die de Raad van State heeft gezet door een vergunning voor de uitbreiding van een veehouderij in Bentelo mag onder agrariërs in sterk verzuurde gebieden voor de nodige beroering hebben gezorgd – de uitspraak van het hoge college van staat kan echter niet zonder meer als een donderslag bij heldere hemel worden beschouwd.

Het verlenen van vergunningen aan veehouderijen op grond van de Hinderwet schiet ernstig tekort. Gemeenten hebben jarenlang, al dan niet oogluikend, uitbreidingen van veehouderijen toegestaan – nieuwe vestigingen werd geen strobreed in de weg gelegd. Meestal was een dergelijke tolerante houding ingebed in de lokale politiek: een gemeentebestuur waarin de landbouw sterk is vertegenwoordigd, staat doorgaans niet te trapelen zichzelf en zijn dorpsgenoten extra beperkingen in de bedrijfsvoering op te leggen.

Mede hierdoor beschikt naar schatting de helft van de 90 000 veehouderijen in Nederland niet over een vergunning of draait met een verouderde vergunning die uitgaat van een veebezetting die in de verste verte niet strookt met de werkelijkheid. In het kader van het Nationaal milieubeleidsplan en met extra geld van minister Alders van milieubeheer moet de achterstand in de vergunningverlening (die zich ook voordoet in andere bedrijfstakken dan de veehouderij) aan het eind van 1994 zijn weggewerkt. Bij deze operatie wordt het slechte gemeentelijk beleid uit het verleden pijnlijk zichtbaar. In 1981 is de Hinderwet uitgebreid. Een vergunning moet niet alleen ongewenste hinder, schade en gevaar voorkomen, bij het verlenen ervan moet ook rekening worden gehouden met de effecten op de omgeving. Voor veehouderijen betreft dat met name de verzuring van natuurge-

bieden door de uitworp van ammoniak. De Richtlijn ammoniak en veehouderij uit 1987 (bekend als de 'ecologische richtlijn') legde vervolgens een afstand vast die in acht moest worden genomen tussen bedrijven en natuurgebieden; in de in 1991 herziene richtlijn werd dit afstandscriterium vervangen door normen voor de uitworp van ammoniak door een veehouderij. De Raad van State heeft zich de afgelopen jaren duidelijk vastgehouden aan de naleving van de bestaande voorschriften. Waar gemeenten zich nog wel eens soepel tegenover veehouders opstellen, kiest de Raad van State voor de geest van de wetgeving en voor het milieu. Zo bepaalde de Raad twee jaar terug dat bij de aanvraag voor een vergunning door een bedrijf dat niet over zo'n papier beschikt als een nieuw bedrijf moet worden beschouwd, ook al bestaat het reeds tien of twintig jaar. Dat betekent dat het bedrijf dat de vergunning aanvraagt aan de laatste milieu-eisen moet voldoen. De Vereniging van Nederlandse ge-

meenten (VNG) schatte dat wanneer hieraan strikt wordt vastgehouden zo'n tienduizend bedrijven niet voor een vergunning in aanmerking komen en moeten sluiten. De VNG achtte dit onaanvaardbaar, gezien de onrust en het verzet waartoe dit in kleine agrarische gemeenschappen zou kunnen leiden. Om 'maatschappelijke ontwikkeling' te voorkomen koos de VNG in de zomer van 1991 in een circulaire aan de gemeenten voor een gulden middenweg. Genoemd werden onder meer het verlenen van tijdelijke vergunningen wanneer een bedrijf geen opvolger heeft en het gedogen onder voorwaarden – instrumenten waarmee een bedrijf de tijd krijgt er mee op te houden.

Met de uitspraak in de zaak-Bentelo heeft de Raad van State op gevoelige wijze de vinger gelegd op een ernstige tekortkoming in de jongste 'ecologische richtlijn' bij de Hinderwet. Volgens deze richtlijn mag een vergunning worden verleend wanneer een bedrijf een bepaald maximum aan zuureenheden uit-

14

Snel overleg met Alders

CDA en PvdA willen dat Hinderwet wordt aangepast

Van onze *parlementsredactie*

DEN HAAG – CDA en PvdA willen snel overleg met de ministers Alders (vrom) en Bukman (landbouw) over de problemen met de Hinderwetvergunning voor boeren.

De Raad van State bepaalde deze week dat de gemeente Ambt-Delden nooit een Hinderwetvergunning had mogen verstrekken aan een veehouderij in die gemeente, omdat de omgeving al te zeer verzuurd was.

Deze uitspraak kan grote consequenties hebben voor veehouderijen in verzuurde gebieden, zoals de Peel, de Gelderse Vallei en de Achterhoek. Veel veebedrijven hebben momenteel nog geen Hinderwet-

vergunning, maar worden verplicht deze aan te vragen. Als de aanvraag wordt afgewezen, moeten de bedrijven dicht.

Dat zou CDA en PvdA te ver gaan. Zij vinden dat het kabinet moet onderzoeken hoe de Hinderwet kan worden aangepast. Daarvoor hebben zij vorig jaar ook al gepleit; toen om het eenvoudiger te maken nieuwe stallen te bouwen in verzuurde gebieden, op voorwaarde dat daarmee de uitstoot van ammoniak afneemt.

Een van de mogelijkheden die het ministerie van vrom momenteel onderzoekt, is een generaal pardon voor boeren die nog geen Hinderwetvergunning hebben. Alle boeren

werpt op een nabijgelegen (natuur)gebied dat gevoelig is voor verzuring.

De richtlijn zegt dat daarbij geen rekening hoeft te worden gehouden met de gemiddelde hoeveelheid zuur waarmee het gebied permanent wordt belast (het *achtergronddepositieniveau*). Want dat niveau, aldus de richtlijn, neemt de komende jaren af door het algemene beleid om de uitworp van ammoniak terug te dringen.

Ho, ho, roept nu de Raad van State, ook al zou dat het geval zijn (wat nog maar de vraag is), dan nog mag je niet voorbijgaan aan de bestaande mate van vervuiling. Bij de wijziging van de Hinderwet in 1981 is nadrukkelijk bepaald dat rekening moet worden gehouden met de effecten van een activiteit op al bestaande effecten en met de reeds aanwezige achtergrondbelasting. De richtlijn houdt daar ten onrechte geen rekening mee – een fout die de wetgever dient te herstellen. De Raad van State meent dat deze

die nu zonder vergunning werken, hoeven die dan niet meer aan te vragen. Een andere optie is een zogenaamde Algemene Maatregel van Bestuur. Boeren die voldoen aan een groot aantal, zeer strenge voorwaarden, zouden geen vergunning meer hoeven hebben. Het PvdA-Kamerlid Feenstra is niet voor zo'n generaal pardon. Hij vindt dat deze maatregel zou betekenen dat iedereen die in het verleden de wet (al dan niet bewust) ontdook, daar alsnog voordeel van zou hebben. CDA-Kamerlid Esselink voelt wel voor een generaal pardon, maar alleen als eerst de richtlijnen voor het verstrekken van vergunningen worden aangepast.

tekortkoming van de richtlijn in gebieden die betrekkelijk schoon zijn, niet direct een vergunning in de weg hoeft te staan. Maar in sterk verzuurde gebieden (met een achtergrondbelasting van meer dan 2600 zuureenheden per hectare per jaar) kan geen sprake zijn van het verlenen van een vergunning. Het Rijksinstituut voor volksgesondheid en milieuhygiëne heeft het achtergrondniveau in Bentelo op 3970 zuureenheden bepaald, dus: geen vergunning voor de betrokken veehouder in het Overijsselse dorp.

Minister Alders en zijn collega Bukman van landbouw moeten nu aan de slag om de richtlijn aan te passen en een oplossing te zoeken voor de nieuw ontstane knelpunten. Dat die oplossing kan worden gevonden door zonder meer alle bedrijven maar te legaliseren ('generaal pardon'), lijkt uit oogpunt van zowel rechtsgelijkheid als milieubescherming uitgesloten. De knelpunten zijn veroorzaakt door een te laks beleid van gemeenten of door een moedwillig overtreden van het verbod op uitbreiding en vestiging, zoals bijvoorbeeld in de intensieve veehouderij.

Gemeenten die wél consequent de hand hielden aan de wettelijke regels, hebben op verzoeken tot uitbreiding van boeren die te goeder trouw handelden 'nee' verkocht. Bij een 'generaal pardon' kan het gebeuren dat in een aangrenzende gemeente die een oogje toe hield en waar boeren willens en wetens illegaal uitbreidden, deze overtredders nu ineens over een vergunning beschikken. Legaliseren wordt dan het 'witwassen' van overtredingen en het belonen van het recht van de brutaalste.

Een rechtsstaat kan dat niet toestaan. En de zieke bossen, verzuurde vennen en vergraste heide zijn al evenmin gediend van de zo 'witwassen' ammoniak.

Net als de huidige politici beten ook eerdere generaties politici hun tanden stuk op de milieu- en natuurkwesties rond veehouderij. De Meststoffenwet van 1986 ging over de vervuiling van grond- en oppervlaktewater. De Interimwet Ammoniak en Veehouderij (1994) betrof de natuurschade door stikstofdeposities én de wet legaliseerde duizenden illegale bedrijfsuitbreidingen. MINAS (Mineralen Aangifte Systeem, 1998) was een herhaalde poging om de grond- en oppervlaktewatervervuiling aan te pakken, die in 2003 werd afgeschoten door het Europees Hof van Justitie.⁶ En de Reconstructiewet (2002) was een (mislukte) initiatief om de veehouderijproblemen integraal planologisch aan te pakken, door het buitengebied opnieuw in te richten.

16

Het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (2009) was een initiatief om de natuurschade door stikstofdeposities te reguleren op basis van stalinnovatie, waarvan de rechter later heeft moeten vaststellen dat die innovaties niet leverden wat was beloofd.⁷ Met het Programma Aanpak Stikstof (PAS, 2015) belanden we in de tegenwoordige tijd. Dat programma moest de verlening van natuurvergunningen voor nieuwe stikstofemissiebronnen weer mogelijk maken. Het resultaat is bekend. Ten slotte is te noemen de Wet Invoering Stelsel Fosfaatrechten (2017), bedoeld om de mestproductie van melkvee te reguleren nadat het Europese melkquotum was afgeschaft waardoor de Nederlandse melkveestapel fors dreigde te groeien.

Deze lijst is niet volledig. Een nog veel langere lijst plannen kan worden gemaakt die tot omstreeks 2010 ook resultaten hebben opgeleverd. Maar sindsdien is het volledig vastgelopen.

De hoofdvraag moet daarom zijn: wat is de oorzaak van de impasse waar we sinds 2010 in terecht zijn gekomen? Want als die vraag niet wordt beantwoord, is de kans groot dat het nu weer mis gaat.

⁶ ECLI:EU:C:2003:532, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0322>

⁷ Onder andere de mestschuifsystemen in melkveestallen en de luchtwassers in varkensstallen.

Deze vraag leidt ons naar ongemakkelijke feiten. De belangrijkste is dat bestuurders zich onvoldoende vrij voelen om noodzakelijke besluiten te nemen als gevolg van de dwingende opstelling van de agrosector. Dat is dan nog in de veronderstelling dat het bewindspersonen zijn die het stikstofprobleem ook echt wilden oplossen. Feit is dat landbouwminister Veerman (2002-2007) het mestoverschot onopgelost heeft gelaten, waardoor we in 2026 de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit nog steeds niet op orde hebben. Landbouw-staatssecretaris Bleeker (2010-2012) scherpte het natuurbeleid niet aan maar kleepte het verder uit. En een zeer recent voorbeeld is landbouwminister Wiersma (2024-2025), die het stikstofbeleid van haar voorganger Van der Wal, die wel inzette op serieuze plannen, weer ontmantelde.

Voor meer achtergronden over de agropolitiek zie het boek 'Gesloten vanwege Stikstof' uit 2023 van Jan-Douwe van der Ploeg, emeritus-hoogleraar van Wageningen University & Research. Het boek beschrijft de nauwe verwevenheid van de politiek, wetenschap en het agrarische bedrijfsleven.

17

Het ongemak wordt versterkt doordat nauwelijks mensen opstaan die de boerensector op gepaste wijze van repliek dienen. Het Malieveld stond meerdere keren vol met boeren en intimiderende tractoren, die – opmerkelijk – vooral de confrontatie zochten met zwak vertegenwoordigde natuurbelangen, terwijl hun eigenlijke probleem bij de supermarkten en de internationale marktprijzen ligt. Boeren hebben een eerlijke marktprijs nodig die ruimte laat om met respect voor milieu en natuur te boeren. Dáár ligt hun conflict, en niet bij de toch al zwak beschermde natuur.

De drie betekenissen van stikstof

De oorzaken van de impasse kunnen nog een stap verder worden uitgewerkt. Het politieke debat wordt gevoerd op basis van verschillende betekenissen van stikstof. Het is een productiemiddel voor de landbouw. Bij uitspoeling naar het grond- en oppervlaktewater wordt het een probleem voor ons drinkwater. En vanwege de emissie naar de lucht een bedreiging voor onze natuur.

Productiemiddel voor de landbouw

Stikstof is een groeistof voor landbouwgewassen, inclusief veevoer. Natuurlijke (drijf)mest en (chemische) kunstmest (met Yara in Sluiskil als grootste producent) zijn voor boeren een essentieel productiemiddel in plaats van een probleem. Dit is de eerste, en een voor de agrariërs louter positieve, betekenis van stikstof. Althans, totdat betaald moet worden om van het mestoverschot af te komen, omdat onvoldoende eigen land beschikbaar is om de drijfmest op uit te rijden. Dat brengt ons naar de tweede betekenis.

Nitraat in het drinkwater

Er bestaat ook een tweede, meer dubbelhartige betekenis van stikstof. Mest uitrijden is positief voor de cultuurgewassen, maar teveel mest uitrijden levert problemen op voor ons grond- en oppervlaktewater. Bovendien moesten - en moeten - veeboeren betalen om van overtollige mest af te komen. Een verdienmodel voor nieuwe bedrijfstakken: de mestmakelaar, (internationaal) mesttransport en de mestverwerkingsindustrie.

18

Niet alle meststoffen die worden uitgereden op het land worden ook opgenomen door de cultuurgewassen. Dit zogeheten nutriëntenoverschot spoelt dan uit naar het grond- en oppervlaktewater, veelal in de vorm van nitraat, en geeft conflict met het belang van schoon drinkwater. De mate waarin dit gebeurt is afhankelijk van de bodemsoort. Bijvoorbeeld in zandbodems is de uitspoeling sterker dan in kleibodems.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam het probleem van de uitspoeling van stikstof op de politieke agenda. Dit was (en is) het gevolg van de extreem hoge Nederlandse veedichtheid (veel dieren = veel mest = veel uitspoeling). Nederland werd zich in die tijd bewust van het enorme mestoverschot. Dit was (en is nog steeds) een waterkwaliteitsprobleem. De uitspoeling van meststoffen veroorzaakt onder meer hoge extra kosten voor de drinkwaterwinning.⁸

⁸ www.vewin.nl/nieuws/rivm-kwaliteit-drinkwaterbronnen-onder-druk-door-nitraat/
www.waterforum.net/drinkwater-duurder-door-vervuiling-rekening-belandt-bij-consument/

Dit probleem speelde – in mindere mate – ook in andere EU-landen, waarop in 1991 de Europeesrechtelijke Nitraatrichtlijn is opgesteld. Deze richtlijn stelde een maximale stikstofnorm van 170 kg stikstof per hectare uitgereden en weidend vee toegediende mest. Toenmalige landbouwminister Veerman bedong hierop een uitzondering bij de Europese Commissie, die heeft gegolden tussen 2006 tot 2026. Dit is de zogeheten mestderogatie. Tot 2026 kon in Nederland in plaats van 170 kg stikstof tot 250 kg stikstof per hectare worden uitgereden, wat natuurlijk niet hielp om het probleem aan te pakken.

De uitzondering om meer mest per hectare te mogen uitrijden was zelfs nog onvoldoende om alle Nederlandse mest kwijt te raken. Veel boeren moesten kosten maken om van hun mest af te komen. Hierop zijn vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw mestmakelaars, mesttransporteurs en later ook een mestverwerkingsindustrie ontstaan.

Met het vervallen van de mestderogatie in 2026 is de mestklem verder toegenomen, en daarmee ook de kosten om de mest af te (laten) voeren.⁹

19

Stikstofgevoelige N2000-gebieden

De derde betekenis betreft de natuurschade door stikstofemissie naar de lucht en de stikstofdepositie die daar het gevolg van is. Deze betekenis beheerst sinds de PAS-uitspraak in 2019 het politieke debat. De natuurschade door stikstof via de lucht is geregeld middels het natuurbeschermingsrecht, sinds 2024 onderdeel van de Omgevingswet.

Bij deze betekenis van stikstof uit de veehouderij gaat het om ammoniakemissie, vanwege de component reactieve stikstof (N uit NH₃).¹⁰ Deze stikstofemissie wordt uitgedrukt in kg NH₃, en de deposities van die emissie in x mol NH₃ per hectare per jaar. Deze emissie is een onvermijdelijk gevolg

⁹ De kosten voor het afvoeren van mest liggen in 2026 rond de 30 euro per kubieke meter mest. Ter illustratie: een vleesvarken veroorzaakt jaarlijks ca. 1 m³ en een melkkoe ca. 25 m³ mest

¹⁰ Reactieve stikstof is een verbinding van verschillende chemische elementen met het stikstofatoom N, die direct en indirect nodig is voor de groei van planten en dieren. Het is een essentieel ingrediënt van eiwitten. Te onderscheiden van stikstof (N₂), dat als gas in de atmosfeer voorkomt. Deze is sterk gebonden, wat betekent dat niet snel een verbinding wordt aangegaan met andere elementen. Na het verbreken van die sterke binding wordt het stikstof reactief, en dan meestal wel snel opgenomen in andere verbindingen, zoals NH₃ (ammoniak) en NO_x (stikstofoxiden)

van een veehouderij waarbij grote volumes drijfmest worden geproduceerd. Niemand heeft voordeel van stikstof in deze betekenis, ook de boeren niet.

Deze drie verschillende betekenissen van stikstof lopen door elkaar in het politieke debat. Ze zijn nadrukkelijk te onderscheiden maar ook onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Tussenconclusie

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn vele grootse plannen gemaakt om de milieugevolgen van de Nederlandse veehouderij te reguleren. Ontegenzeggelijk hebben die plannen tussen 1990 en 2010 belangrijke resultaten opgeleverd. Maar we zijn pas halverwege, en rond 2010 is een zware impasse ontstaan.

20 Inzicht in de oorzaken van de impasse is een voorwaarde om die te kunnen doorbreken. Veel tijd en energie is - en wordt nog steeds - verloren aan onderwerpen die ons afleiden van oplossingen. Het gaat om vergunningsvrijstellingen en andere geitenpaadjes, overtrokken verwachtingen van innovatie met doelsturing als de laatste loot aan die stam. Daarbij zijn uitgelezen kansen onbenut gebleven. Waaronder het natuurlijke bedrijfsverloop in de veehouderij.

De impasse is ook zichtbaar in de tegengestelde betekenissen die van stikstof bestaan. Het is lastig met de boerensector over stikstofschaade te praten als stikstof ook als een essentieel productiemiddel wordt gezien. Er wordt gepraat over een olifant, waarbij de ene spreker enkel de slurf ziet, en de andere spreker enkel de staart.

Welke stappen zijn nu dan te nemen? Onverminderd geldt de verantwoordelijkheid om evenwicht te herstellen tussen het opnamevermogen van de omgeving en de veehouderij, waaronder in de eerste plaats de ruimte voor mest. Dit brengt ons bij de Meststoffenwet. Milieuproblemen los je op door de bron aan te pakken.

Dier- en fosfaatrechten: handel in recht

De dier- en fosfaatrechten zorgen ervoor dat het aantal dieren (beperkt tot melkvee, varkens en kippen) in Nederland niet kan toenemen. Maar door dat de rechten verhandelbaar zijn gemaakt, kan er geen beleid mee worden gevoerd. Daardoor is het nu een bot overheidsinstrument.¹¹

Van oorsprong is het dier- en fosfaatrechtenstelsel een overheidsinstrument. Het is een publiekrechtelijke maatregel van het openbaar bestuur. Echter, door handel in deze - oorspronkelijk gratis aan de ondernemers verleende - rechten toe te staan worden deze rechten ook vermogensrechten.¹² Met de verhandelbaarheid zijn de rechten geld waard, waardoor het een civielrechtelijke component heeft gekregen, vergelijkbaar met het verhandelbaar maken van parkeervergunningen of diploma's. Met het toelaten van handel in deze rechten heeft de overheid zeggenschap uit handen gegeven van wat van oorsprong een publiekrechtelijke bevoegdheid is. En de vraag moet gesteld worden of dat in de gegeven omstandigheden wel verstandig is.

21

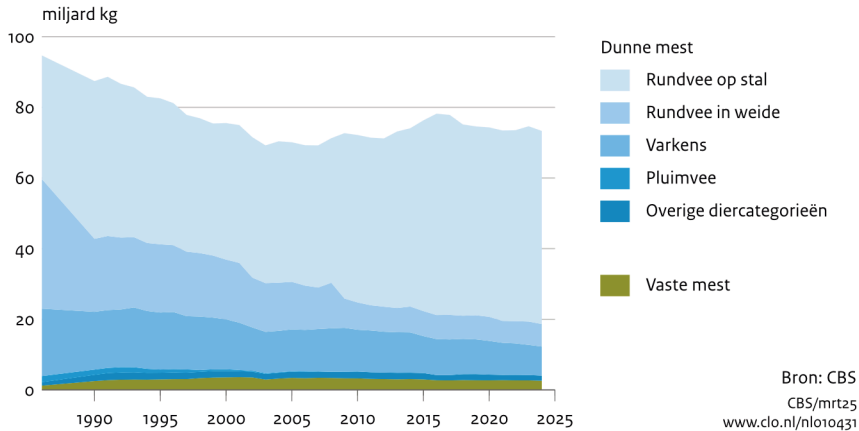
De dier- en fosfaatrechten zijn van oorsprong een middel om de mestproductie van de veehouderij te reguleren. Toch is dit niet of nauwelijks gebeurd. De afgelopen 20 jaar is de mestproductie zelfs toegenomen.

Gegeven de sterke krimp van het aantal veehouderijbedrijven, die naar verwachtingen de komende jaren ongewijzigd zal doorgaan, wekt het sterke verbazing dat dit gegeven nog onbenut is gebleven om de mestproductie en de stikstofemissie verder omlaag te brengen.

¹¹ Op basis van de Meststoffenwet kan weliswaar worden gekozen voor grotere afrotingen of generieke kortingen. Maar dan blijven de rechten circuleren als vermogensrechten. Ook blijven de latente rechten dan in stand. Vastgesteld moet worden dat het plafond in de praktijk niet uitsluitend als plafond werkt maar kennelijk ook als een ondergrens.

¹² Ten tijde van de introductie van de dier- en fosfaatrechten werden de rechten toegekend op basis van het toen feitelijk legaal gehouden veebestand. Voor bijvoorbeeld de fosfaatrechten gold de datum 2 juli 2015.

Productie dierlijke mest



Gesteld moet worden dat de rechtenhandel bijdraagt aan de instandhouding van de problemen en de impasse waarin we momenteel verkeren. Dit kan doorbroken worden door de rechtenhandel te beëindigen. Daar zitten bovendien grote voordelen aan, zoals we hierna zullen zien.

22

De voordelen van de maatregel

Het is een vrijwillige, effectieve, redelijke, en financieel gunstige maatregel. Er hoeven bovendien geen langdurige wetgevingstrajecten voor te worden doorlopen én het is al getoetst door de Hoge Raad. Daarnaast helpt het om te voldoen aan de eisen van de Nitraatrichtlijn.

De maatregel is vrijwillig

Wanneer de dier- en fosfaatrechten worden gekoppeld aan de daadwerkelijk bedrijfsvoerder(s) en de rechten vervallen wanneer een bedrijf wordt beëindigd, dan hoeft van dwang geen sprake te zijn.

Als het bedrijf een rechtspersoon is (in de agrarische sector doorgaans een besloten vennootschap of een maatschap) dan kan de rechtspersoon worden herleid tot een daadwerkelijke bedrijfsvoerder. Voor het aanwijzen van de daadwerkelijke bedrijfsvoerder kan worden gekozen voor de datum van 1 januari 2026.

De maatregel is effectief

Uit onderzoek blijkt dat een groot percentage ondernemers de pensioenleeftijd nadert. In de afgelopen 25 jaar is het aantal veebedrijven al gehalveerd. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich in de komende jaren voortzet.¹³ Met het vervallen van de dier- en fosfaatrechten zal het mestoverschot afnemen, en daarmee de stikstofemissie.

De maatregel is redelijk

Ondernemersrecht of eigendomsrecht is altijd aan beperkingen gebonden geweest. Het openbaar bestuur heeft in geval van conflicterende belangen de verantwoordelijkheid om maatschappelijke activiteiten te reguleren. In het voorliggende geval van natuurschade door stikstofdeposities volgt dit ook uit een lange lijst rechterlijke uitspraken. In deze omstandigheden is optreden voor het openbaar bestuur een harde plicht. De maatregel betreft enkel het staken van de rechtenhandel, waarbij niet dwingend wordt ingegrepen in de bestaande bedrijfsvoering. Dat maakt het een redelijke maatregel.

23

De maatregel is kostensparend

De rechten zijn oorspronkelijk gratis toegekend aan de veehouders. Daarmee ontbreekt de basis voor een vergoeding bij het innemen van de mestproductierechten. Eventueel later aangekochte dier- en fosfaatrechten zijn in principe aan te merken als ondernemersrisico. Het kopen van een veehoudersrecht geeft geen garantie dat het ook kan worden benut. Dit is immers van meer factoren afhankelijk, waaronder het verkrijgen van de vereiste omgevingsvergunningen.¹⁴

¹³ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/02/geen-bedrijfsopvolger-voor-meer-dan-16-duizend-boerderijen

¹⁴ Met het vervallen van het melkquotum in 2015 – ook de melkrechten waren verhandelbaar – is evenmin financiële compensatie geboden. De vergelijking met de actuele fosfaatrechten wijzigt niet door het gegeven dat toen (overigens enkel tijdelijk) meer melkkoeien konden worden gehouden. Het houden van meer koeien bood immers geen garantie dat de eventueel eerder gemaakte kosten met het kopen van melkrechten zouden worden terugverdiend. Dit gold als ondernemersrisico.

Anders dan de – zeer kostbare – uitkoopregelingen van veehouderijbedrijven (waaronder de LBV en LBV+regeling) drukt deze maatregel nauwelijks op de overheidsbegroting. In de komende jaren moet de regering moeilijke beslissingen nemen over de inzet van schaarse publieke middelen voor gezondheidszorg, defensie, onderwijs en sociale zekerheid. Tegen deze achtergrond is nog langer afzien van deze voorgestelde maatregel niet te verantwoorden.

De maatregel is passend binnen het bestaande regelkader

Voor de belangrijkste diercategorieën (melkvee, varkens en pluimvee) geldt met het dier- en fosfaatrechtenstelsel al decennia een regelkader krachtens de Meststoffenwet, waarmee het aantal dieren en mestproductie kan worden gereguleerd. Deze maatregel past binnen het bestaande regelkader, zodat geen nieuw te ontwikkelen wettelijk beleidskader nodig is. Hiermee worden langdurige wetgevingstrajecten vermeden.

24

De maatregel is reeds getoetst door de Hoge Raad

Tussen 1998 en 2001 werd een rechtszaak gevoerd over de Wet herstructurering varkenshouderij, waarmee 25% van de dierrechten zouden worden gekort. De Hoge Raad oordeelde op 16 november 2001 dat het korten geen ongeoorloofde inbreuk is op eigendomsrechten.¹⁵ Over de vraag wie de kosten moest dragen werd geoordeeld:

- dat het in beginsel niet ongerechtvaardigd is om de kosten verbonden aan maatregelen ter beperking van schade aan het milieu en andere maatschappelijke belangen voor rekening te laten van de bedrijven die die schade veroorzaken;
- dat de mestproductierechten en de varkensrechten in eerste instantie krachtens de wet aan de varkenshouders zijn toegekend op basis van berekeningen uitgaande van de bestaande omvang van hun bedrijf en in zoverre door de varkenshouders om niet zijn verworven;

Hiermee is ook de stevige juridische basis beschikbaar voor de maatregel.

¹⁵ www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:HR:2001:AD5493

De maatregel draagt bij aan de naleving van de nitraatnorm

Nederland verloor in 2026, na 20 jaar, de mestderogatie (uitzondering van de Europese mestnorm krachtens de Nitraatrichtlijn) omdat onvoldoende maatregelen waren genomen om de uitspoeling van nitraten naar grond- en oppervlaktewater te voorkomen. Nederland dient alsnog aan deze opdracht te voldoen. Het beperken van de mestproductie draagt sterk bij aan naleving van deze norm, mits gecombineerd met een gecontroleerde beperking van het gebruik van kunstmest-stikstof en de teelt van niet-uitspoelingsgevoelige gewassen.

Latente productierechten

Niet alle dier- en fosfaatrechten worden volledig benut.¹⁶ Een deel bestaat uit latente rechten. Daarom zijn ook maatregelen nodig om te voorkomen dat de latente rechten alsnog worden benut waardoor de feitelijke stikstofemissie toeneemt.

25

Binnen de bestaande beleidskaders kan dit relatief eenvoudig worden gerealiseerd. Alle op 1 januari 2026 onbenutte rechten kunnen vervallen worden verklaard. Dit is goed uitvoerbaar omdat de overheid beschikt over een complete administratie van het aantal dieren op bedrijfsniveau. Daarnaast is ook bekend over welke dier- en fosfaatrechten elk bedrijf beschikt.

Dit heeft geen invloed op de bestaande veestapel. Enkel wordt vermeden dat slapende rechten actief worden gemaakt. Hierbij kan een marge van enkele procenten worden gehanteerd omdat het aantal dieren binnen een bedrijf kan fluctueren.

¹⁶ Op basis van data van RVO bedroeg de latente ruimte op 1 april 2022 – uitgedrukt in dieraantallen – circa 56.000 melkkoeien (2,9% rechten), 12.000.000 kippen (18% rechten) en 634.000 vleesvarkens (7,9% rechten). Bron: Rapportage Impactanalyse en beheersmaatregelen rekenkundige ondergrens

Oorspronkelijk zijn de dier- en fosfaatrechten gratis toegekend, zodat ook nu geen vergoeding hoeft te worden gegeven voor het vervallen verklaren van latente rechten. Het vervallen van de aangekochte dier- en fosfaatrechten moet in principe als ondernemersrisico worden beschouwd, zoals hiervoor al is gesteld.

De nieuwe generatie boeren

Het beëindigen van de rechtenhandel beperkt de mogelijkheden voor jonge boeren. Dit zou kunnen worden opgelost door een klein deel van de doorgehaalde rechten van de stakers onder voorwaarden beschikbaar te stellen voor jonge boeren. Hierbij moet wel de waarschuwing gelden dat die voorwaarden niet zodanig ruim mogen worden geformuleerd dat de meeste rechten in stand kunnen blijven, met als gevolg dat ook de huidige omvang van de veestapel inclusief de mestproductie in stand blijft.

26

Conclusie

De ecologische en maatschappelijke schade als gevolg van de mestproductie is nijpend. Naast toenemende onomkeerbare ecologische schade wordt in cruciale maatschappelijke sectoren (woningbouw en energiesector) ernstige schade geleden.

Stikstof en veehouderij beheerst in verschillende betekenissen al meer dan 40 jaar het politieke debat zonder dat de problemen werkelijk worden opgelost. Sinds de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 zijn opnieuw 7 jaar verstreken. De ruimte voor nieuwe beleidsexperimenten en herhaling van fouten uit het verleden ontbreekt. Dat maakt inzicht in eerder gemaakte fouten noodzakelijk om herhaling te voorkomen.

Wanneer we voorbij de verwarring en onnodige complexiteit kijken dan leidt dat naar een heldere conclusie. Een essentieel onderdeel van de oplossing is te vinden in het mestbeleid. 25 jaar geleden is verzuimd om de handel in dier- en fosfaatrechten te beëindigen. Daarmee is een belangrijke kans

gemist om de problemen op te lossen. Die beëindiging blijft onverminderd een essentieel onderdeel van de oplossing van de stikstofkwestie. Hiermee worden bovendien ook andere prangende kwesties opgelost waaronder de verlaging van de nitraatconcentraties in het grond- en oppervlaktewater.

