

Wat het mestactieplan ons leert over het stikstofplan

JOS RAMAEKERS · Diensthoofd beleid Natuurpunt

De geschiedenis van 25 jaar mestactieplan met slappe maatregelen en onvoldoende resultaat, leert dat we met het stikstofplan best geen water in de wijn doen en zonder aarzelen door de zure appel bijten.

Stikstof, of beter een overmaat aan reactieve stikstof, is vandaag één van de meest hardnekkige problemen voor natuur en leefomgeving in West-Europa, en in Vlaanderen in het bijzonder. Hoe is het zover kunnen komen? En, vooral, zijn we op goede weg om het op te lossen?

VAN SCHAARSE GRONDSTOF...

Stikstof in gasvormige toestand is met 78% van onze atmosfeer alomtegenwoordig. In deze toestand, met twee stikstofatomen die als een siamese tweeling bijna onverbreekbaar aan elkaar vastgeklonken zijn, is stikstof schadelijk noch nuttig. Dat verandert als de verbinding tussen de stikstofatomen verbroken wordt en een stikstofaatom zich hecht aan één of meer atomen van een ander natuurlijk element zoals met drie waterstofatomen (NH₃ of ammoniak) of drie zuurstofatomen (NO₃ of nitraat). We spreken dan over reactieve stikstof.¹ Deze verbindingen van stikstofatomen met atomen van andere elementen kunnen zich immers in diverse combinaties aan mekaar koppelen tot ingewikkelde ketens. Deze ketens zijn onmisbaar voor leven. Ze maken letterlijk deel uit van

ons DNA en zijn onmisbaar voor de aanmaak van eiwitten. Tot hier het goede nieuws. In de natuur is reactieve stikstof erg schaars, net omdat de binding tussen twee stikstofatomen zo sterk en moeilijk te verbreken is. Tot iets meer dan een eeuw geleden waren de voornaamste bronnen voor stikstof beperkt tot gespecialiseerde bacteriën in de bodem, de stikstofrecyclage door afbraak van humus en mest, en blikseminslagen. Het leven op onze planeet heeft zich eeuwenlang aangepast aan die schaarsheid. De overmaat aan stikstof in lucht, bodem en water vandaag vormt dus voor de meeste planten een groot probleem.

... TOT OVERVLOEDIG AFVALPRODUCT

Onze moderne maatschappij leidde door verschillende ontwikkelingen tot een overmaat van stikstof in de natuur. Hieronder lijsten we de vier voornaamste bronnen op.

- *Eerste bron.* Ongeveer 110 jaar geleden vonden twee scheikundigen² een methode uit om met hoge druk en hitte stikstof kunstmatig te binden aan waterstof en zo ammoniak kunstmatig te maken. Behalve als bron voor de productie voor explosieven betekende dit, vooral na de Tweede Wereldoorlog, de start van de toepassing van kunstmest in de landbouw. Na een aanvankelijk aarzelende start – boeren zijn doorgaans conservatief in hun bedrijfsvoering – wordt er vandaag gemiddeld 135 kg stikstof per hectare uit kunstmest gebruikt.
- Een *tweede bron* voor de overvloedige aanwezigheid van stikstof vandaag is de hoge vlucht die de intensieve veehouderij nam in Vlaanderen, met de daarbij horende mestproductie. De aanwezigheid van de Antwerpse zeehaven is daaraan niet vreemd. Langs die weg kwamen massa's goedkope graangewassen uit verre landen binnen het bereik van veehouders, waardoor er in de ruime omgeving een tak van niet-grondgebonden veeteelt ontstond.

- *Derde bron.* Na de Tweede Wereldoorlog nam de economie met olie als fossiele brandstof een hoge vlucht. Bij de verbranding van fossiele brandstoffen komt er stikstof vrij in de vorm van stikstof-zuurstof verbindingen, ook wel NO_x genoemd.
- Een *vierde bron* wordt gevormd door de productie van afvalwater door huishoudens en industrie die rechtstreeks onze waterlopen belasten met onder andere stikstof.

EUROPA WIKT ...

De verschillende bronnen van stikstof hebben andere impact op de omgeving. Mest en afvalwater leiden tot rechtstreekse vervuiling van waterlopen en grondwater. Als gevolg van die vervuiling waren de meeste oppervlaktewateren in Vlaanderen, maar ook elders in Europa, tegen 1980 gedegradeerd tot open riolen. Uitstoot van verkeer en industrie, en de uitwasemingen van veestallen, veroorzaken luchtvervuiling via fijnstof en vermisting van natuur door gasvormige stikstofverbindingen. De verschillende verschijningsvormen van stikstofvervuiling werden in de eerste plaats door de Europese wetgever opgemerkt. Ze bedacht er verschillende initiatieven voor, zoals de nitraatrichtlijn (1991), de habitatrichtlijn (1992) en de industriële emissierichtlijn (2010).

... MAAR VLAANDEREN BESCHIKT

Vlaanderen vertaalde de Europese wetgeving naar sectorale wetten en initiatieven. Zo kwam er voor de industrie al snel een VLAREM-wetgeving, kwamen er normen voor huishoudelijke verwarmingstoestellen en auto's, en werden er rioleringsplannen opgemaakt. Dankzij deze initiatieven en regelgeving treedt er een duurzame verbetering op van de milieubelasting door industrie, verkeer en gezinnen.

Voor landbouw werden er aparte plan-

nen opgemaakt om de stikstofbelasting te verminderen. De waterproblematiek door stikstof uit landbouw wordt aangepakt met het mestactieplan of MAP. De stikstofvervuiling via de lucht is het voorwerp van de programmatische aanpak stikstof of PAS. Beide plannen vertonen een aantal gelijkenissen en onderlinge samenhang, die we verderop nader bespreken.

UITSTELGEDRAG

Vlaanderen had en heeft zowat de slechtste waterkwaliteit én tegelijk de slechtste natuurkwaliteit van alle Europese landen. De nood om de stikstofproblemen in lucht en water aan te pakken, is dus groot. Volksgezondheid of bezorgdheid voor biodiversiteit zijn daarbij nooit een argument geweest voor actie. Enkel het Europees beleid met grote boetes als stok achter de deur zorgde voor de nodige druk om ook in Vlaanderen uit de startblokken te schieten met maatregelen. Met een mestactieplan werd er al in 1996 begonnen om aan de eis van gezonde waterlopen tegen 2015 te kunnen voldoen. Omdat de eerste plannen nauwelijks verbetering brachten, volgden nieuwe strengere versies. Zo zitten we nu al aan MAP 6, en is er een MAP 7 gepland. De problematiek van vermessing via de lucht kwam pas in 2012 op de radar van de overheid bij het vaststellen van de eerste plannen om de Vlaamse natuur van Europees belang tegen 2050 in goede toestand te krijgen. In 2014 kwam er een eerste 'voorlopige' PAS, die in 2021 juridisch vernietigd werd. Het nieuwe ontwerp PAS belooft strenger te worden, maar is nog niet goedgekeurd.

DE ENE BOER IS DE ANDERE NIET

De enge focus op Europees beleid en de ambitie om het Europees minimum als het Vlaams maximum te beschouwen, maakt dat MAP noch PAS een gebiedsdekkende verbetering op vlak van stikstofvervuiling

beogen, maar enkel daar waar de grenzen worden overschreden. Voor het MAP betekent dat verschillende beperkingen voor boeren per afstroomgebied, voor het PAS zijn dat beperkingen voor boeren in de buurt van Natura 2000 natuur, maar elders niet.

NIET ALLES KAN OVERAL

Door de macht van machines en technologie kan de landbouwsector reeds enige tijd overal aan opbrengstmaximalisatie doen. De vervuilingskosten die daar het gevolg van zijn worden afgewenteld op de burgers, met vrije teeltkeuze als argument. Teeltvrijheid is echter niet absoluut, maar opereert de beperkingen van het natuurlijke systeem. Aardappelen of maïs horen niet thuis op een hellend perceel, noch in een overstroombaar valleigebied. De almacht van machines, chemie en techniek deden dit principe, ook wel eens 'gezond boerenverstand' genoemd, in de vergetelheid raken. Dat maakt dat iedere versterking van overheidsbeleid door de huidige generatie landbouwers als een onrechtvaardige aantasting van hun vrije teeltkeuze wordt aangevoeld.

LANGE WEG MET VEEL HINDERNISSEN

Van probleemontkenning tot toekomstperspectief is een lange weg met veel hindernissen. De reactie van de landbouwsector op de mestproblematiek voorspelt hoe op de stikstofproblematiek wordt gereageerd. Door het aanvoelen van onrechtvaardigheid wordt het stikstofprobleem door de landbouwsector in een eerste reactie ontkend of geminimaliseerd. De milieuschade bestaat niet, wordt door anderen veroorzaakt of wordt overdreven. De metingen zijn niet correct of te grofmazig. Als de problemen en de verantwoordelijkheid niet meer te ontkennen zijn, volgt een fase van openlijk verzet. Emotionele argumenten en machtsvertoon om de onrechtvaardigheid te benadrukken,

worden niet geschuwd. Lukt het niet om hiermee de plannen onderuit te halen dan volgt een fase van onderhandeling waarbij geprobeerd zal worden om de doelen af te zwakken. Hetgeen met MAP tot 6 keer toe gelukt is. Resultaat is vanzelfsprekend dat het probleem niet opgelost raakt, de afstand tussen burgers en boeren vergroot en deze laatste zich verstoten voelen. Lukt het niet om de doelen af te zwakken en wordt het beleid onverkort doorgevoerd, dan volgt uiteindelijk de aanvaarding. En vanuit deze aanvaarding kan er weer vooruitgekeken worden. De geschiedenis van 25 jaar MAP met slappe maatregelen en onvoldoende resultaat, leert dat we met PAS en MAP 7 best geen water in de wijn doen en zonder aarzelen door de zure appel bijten.

TECHNIEK BIEDT GEEN OPLOSSING

Techniek biedt geen oplossing, het levert hoogstens een betere deuil voor een kraan die blijft openstaan. Zowel de mestactieplannen als het stikstofbeleid steunen echter sterk op technische maatregelen om de vervuiling na het ontstaan ervan te neutraliseren of op te vangen.

Bij de achtereenvolgende MAP-plannen werd, en wordt, bijvoorbeeld veel verwacht van 'vanggewassen' om stikstofuitspoeling te voorkomen nadat het hoofdgewas is geoogst. Hiermee geef je eigenlijk aan dat er voordien meer mest werd toegediend dan de planten konden opnemen. De door de vanggewassen ingevangen stikstof wordt bovendien niet in mindering gebracht van de toegelaten bemesting in het daaropvolgende jaar.

Bij het voorliggende PAS beleid is voorzien dat ongeveer 50% van de geplande vermindering van de uitstoot zal worden gerealiseerd door het beter afvangen van de in stallen geproduceerde stikstof. Deze stikstof is daarmee echter niet weggetoverd, maar zal op een andere wijze (bijvoorbeeld als filter effluent) terecht komen in het milieu.

HUIDIG BELEID BEVORDERT INTENSIVERING EN SCHAALVERGROTING

Door de focus op techniek als belangrijk element in de aanpak verhoogt de investeringskost voor de boer. Beter machines of stalinrichtingen kosten nu eenmaal geld, veel geld. Dit bevordert de bedrijven die nu reeds een minimum schaalgrootte hebben. Die heb je immers nodig om een investering te kunnen terugverdienen. Bovendien is net voor dit soort maatregelen veel steun voorzien vanuit het Vlaamse landbouw beleidsplan. Voor landbouwers die de weg willen opgaan van minder volume maar meer kwaliteit, zijn er veel minder steunmaatregelen beschikbaar.

'COLLATERAL DAMAGE'

Het MAP verspreidt het mestprobleem van de streken met intensieve veeteelt naar de akkerbouw en fruitteelt. Teelten die geen drijfmest nodig hebben, maar worden aangespoord om het af te nemen. Gevolg: ook in de akkerbouwstreken gaat de waterkwaliteit achteruit.

Het PAS-beleid, indien goedgekeurd, zal zorgen voor een verschuiving van stallenbouw naar regio's waar weinig Europees beschermde natuur aanwezig is. Niet Europees beschermde natuur ondervindt ook schade door stikstofdepositie, maar bescherming van die natuur is veel minder afdwingbaar. West-Vlaanderen en Brabant worden hiervan de dupe.

GOED BELEID KIJKT OPZIJ EN VOORUIT

Zowel MAP als PAS zijn sectorinstrumenten. Ze proberen de problemen van de landbouwsector op te lossen met maatregelen die vooral op die sector zijn gericht. Hiermee wordt echter tekortgedaan aan het simpele uitgangspunt van het Europees beleid. MAP en PAS moeten leiden tot een gezonde natuur, een gezonde bodem en levend water.

Daarvoor moeten alle factoren in orde zijn. Beide plannen zijn echter sterk gericht op het behalen van één enkele parameter. Bij MAP is dat het aantal mg stikstof per liter water en bij PAS het aantal kg stikstof per hectare biotoop. Geen van beide parameters kan echter garanderen dat het behalen ervan zal volstaan voor het bereiken van het doel. Daarvoor moet er ook naar andere factoren gekeken worden en zijn er maatregelen nodig die ook die andere factoren verbeteren. Zo zal de natuur zelfs zonder bemesting niet in goede toestand geraken als door drainage het grondwater veel te laag staat. En zelfs als alle veestallen rond een natuurgebied worden afgebroken, zal er vermesting blijven plaatsvinden als een intensief bemeste en besproeide landbouwteelt vlak langs een kwetsbaar habitat kan blijven doorgaan.

Beleid is ook vooruitkijken. Niemand heeft een glazen bol, maar op basis van wat we vandaag al weten kan je al rekening houden met een aantal ontwikkelingen. Zoals de klimaatverstoring met grotere extremen van te veel of te weinig hitte en water. Zo is er ook heel wat Europees beleid uit de Green Deal en de Zero Pollution strategie onderweg naar Vlaanderen. Dit beleid moet nog door de malle molen van politieke besluitvorming van parlement, commissie en ministerraad. Dit zal ongetwijfeld nog fel bevochten worden door lobbygroepen alerhande, maar we weten nu al dat het alleen maar strenger wordt.

BIODIVERSITEIT ONDER DRUK ZOALS NOOIT TEVOREN

Er is de biodiversiteitsstrategie die van ieder land en regio verwacht dat 30% van de oppervlakte een vorm van natuurbescherming krijgt. Aanvullend is er de natuurherstelwet die beoogt natuur, ook agrarische natuur, te herstellen. De richtlijn voor industriële emissies wordt herzien en

daarbij komen ook veestallen in het vizier voor hun fijnstof uitstoot. En vergeten we de pesticidenrichtlijn niet, die beoogt om het pesticidengebruik met 50% terug te dringen tegen 2030. Heel wat aankomend beleid dus dat vraagt om tijdig opgenomen te worden door Vlaanderen om rechtszekerheid voor langere tijd te garanderen.

ALS DE MINISTER NIET BESLIST, ZAL DE RECHTER UITSpraak DOEN

Dit is geen dreigement, maar een realiteit. En ook hier zijn PAS en MAP gekoppeld. PAS-beleid is immers in een stroomversnelling gekomen toen de rechter, op vraag van de milieubeweging, een uitspraak deed over de ondeugdelijkheid van de voorlopige PAS regeling. Vandaag ligt een nieuwe PAS-regeling voor die hopelijk de rechterlijke toetsing doorstaat maar ongetwijfeld door de landbouwsector zal worden aangespannen. Het MAP deed het tot nu zonder grote rechtszaken. Maar nu onlangs de gezamenlijke natuur- en milieubeweging Vlaanderen in gebreke hebben gesteld voor het niet voldoen aan de nitraatrichtlijn bestaat de kans dat ook het mestbeleid door de rechter zal worden beslist, tenzij de Vlaamse Regering alsnog stappen vooruitzet met MAP 7.

EINDNOTEN

- 1 Voor het leesgemak gebruiken we verderop in de tekst 'stikstof' als we reactieve stikstof bedoelen.
- 2 Fritz Haber en Carl Bosch, met het Haber-Bosch proces.