

Bericht: Reactie LTO Nederland internetconsultatie concept 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Afzender: LTO Nederland

Contactpersoon: Job Knobbout (jknobbout@lto.nl/+31657916774)

Datum indiening: 25-08-2025

Leeswijzer

Deze tekst betreft de reactie van LTO Nederland op de internetconsultatie van het concept-8e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (APN). De reactie is opgebouwd uit drie hoofdonderdelen: een inleidend gedeelte, een algemeen deel en een inhoudelijk deel waarin de afzonderlijke onderwerpen worden behandeld.

Het inhoudelijke deel onder onderdeel C bevat vier algemenere beschouwingen die vooral gericht zijn op de langere termijn. Vervolgens wordt per hoofdstuk van het concept van het 8e APN een inhoudelijke reactie gegeven, waarbij hoofdstuk 5 nadrukkelijk uitgebreider wordt behandeld dan de overige hoofdstukken.

A. Inleiding

B. Algemene reactie

C. Inhoudelijke reactie LTO op het 8e Actieprogramma

3. Resultaten van het gevoerde beleid

4. Ingroeipad doelsturing

5. Maatregelen in het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn

6. Praktijkonderzoek

7. Toezicht en handhaving

9. Monitoring & effectenanalyse

E. Conclusie

Inleiding

LTO Nederland vertegenwoordigt, ondersteunt en verbindt 35.000 agrarische ondernemers uit alle sectoren van de land- en tuinbouw. Onze leden zorgen dagelijks voor voedsel, bloemen en groen, en spelen een cruciale rol in het waarborgen van voedselzekerheid in Nederland en elders. Door lokaal voedsel te produceren en toegankelijk te maken, dragen zij bovendien bij aan gezonde, korte en duurzame voedselketens.

Daarnaast dragen onze ondernemers bij aan een vitaal platteland en een robuuste economie, en vervullen zij een belangrijke rol als beheerders van natuur en landschap. Innovatie en kennisontwikkeling in de land- en tuinbouw versterken deze bijdrage verder.

Met het concept-8e APN presenteert het ministerie een ambitieuze koerswijziging waarin een positieve eerste stap gezet wordt in de richting van doelsturing. LTO Nederland pleit al langere tijd voor deze systeemomslag omdat deze boeren en tuinders meer ruimte biedt om het eigen vakmanschap in te zetten en dus zelf acties te kiezen die het beste bij hun bedrijfsvoering passen, met als doel een nog verdere verbetering van de waterkwaliteit in Nederland te realiseren op een manier die beter aansluit bij de praktijk op het boeren-erf. De contouren van het 8e APN vormen daarmee de basis voor een overgang van generieke maatregelen naar een aanpak waarin verantwoordelijkheid, ondernemerschap en individuele afrekenbaarheid van de ondernemer centraal staan. De uitwerking van doelsturing is niet zonder uitdagingen, maar de systeemomslag biedt perspectief voor zowel agrarische ondernemers als voor de verbetering van de waterkwaliteit.

Deze systeemomslag kan, mits goed uitgewerkt en geborgd, het begin zijn van beleid waarin maatwerk, innovatie en verantwoordelijkheid hand in hand gaan met effectiviteit en draagvlak. LTO Nederland juicht het toe dat het ministerie de eerste stappen zet naar een meer bedrijfsspecifiek én perceelsspecifiek beleid via indicatoren als het N-bodemoverschot en N-mineraalmetingen. Dit biedt perspectief voor een flexibel systeem dat beter aansluit bij de praktijk en de (daadwerkelijke) situatie van de bodem, bij uiteenlopende grondsoorten, teelten en bedrijfsmodellen. Het is daarbij van belang dat tijdig duidelijkheid wordt gegeven over de bijbehorende streefwaarden en beoordelingskaders, zodat ondernemers weten waar zij aan toe zijn en hun bedrijfsvoering daarop kunnen afstemmen.

LTO blijft zich met volle kracht inzetten om doelsturing van visie naar praktijk te brengen. Dat wil zeggen: effectief, werkbaar en gedragen door de sector. Hierbij is een goede uitwerking, met voldoende positieve stimulansen, wel van essentieel belang. De voorgestelde uitzonderingsmogelijkheden voor deelnemers aan doelsturing, zoals een grotere totale stikstofgebruiksruimte, een uitzondering van het uiterlijk op 1 oktober inzaaien van een vanggewas en een uitzondering van de verplichting van 1:4 rotatie met rustgewassen op zandgronden en de verscherping daarvan zoals aangekondigd in het 8^e APN, zijn daarbij belangrijke prikkels om (aanvullende) prestaties van boeren en tuinders te belonen.

Tegelijkertijd bevat het concept-8e APN veel onduidelijkheden en (aangescherpte) maatregelen die ingrijpende gevolgen hebben op de bedrijfsvoering, verdienvermogen en concurrentiepositie van agrarische ondernemers. Hoewel het concept-8e APN een duidelijke systeemomslag én dus duidelijke ambities toont, constateert LTO ook dat het 8^e APN een aantal ingrijpende maatregelen omvat die in sommige gevallen niet voldoende onderbouwd of voldoende afgestemd zijn met de agrarische praktijk. Om het draagvlak te behouden en juist te versterken, is het daarom van groot belang dat de ingezette koers

naar doelsturing consequent wordt doorgetrokken en dat generieke maatregelen alleen daar worden toegepast waar deze aantoonbaar effectief én noodzakelijk zijn. Met deze reactie geeft LTO haar visie op de kansen, maar ook de risico's en onduidelijkheden die in het voorliggende concept 8e APN besloten liggen.

B. Algemene reactie

Het concept-8e APN bevat meerdere fundamentele beleidskeuzes die direct of indirect ingrijpen op de bedrijfsvoering van agrarische ondernemers. In deze paragraaf licht LTO Nederland haar overkoepelende visie toe op de hoofdlijnen van het voorgestelde beleid. Daarbij wordt gereflecteerd op zowel de positieve koerswijziging richting doelsturing, als op de kritische en/of afwijzende kanttekeningen bij generieke maatregelen, de onderbouwing daarvan en de manier waarop deze zich in samenhang tot elkaar verhouden. In de volgende paragrafen zal vervolgens specifieker worden ingegaan op afzonderlijke onderdelen uit het concept-8e APN.

Doelsturing als systeemomslag

LTO Nederland erkent het belang van het verder verbeteren van de waterkwaliteit in de gebieden waar deze onvoldoende is gebleken en staat positief tegenover beleidsontwikkeling die ondernemers de ruimte biedt om bij te dragen aan deze maatschappelijke opgave op een manier die aansluit bij de dagelijkse praktijk.

Generieke maatregelen

Het concept-8e APN bevat nog steeds tal van generieke maatregelen zoals de actualisatie van stikstofgebruiksnormen, de aanwijzing van aandachtsgebieden, het aanhouden van bufferstroken en aanscherping van verplichte bouwplanrotaties. Dit zijn voorbeelden van generieke maatregelen met aanzienlijke impact op de bedrijfsvoering, met name voor (akkerbouw- en groente)bedrijven in het Zuiden en Oosten van Nederland. In het licht van voedselzekerheid, klimaatadaptatie, bodemgezondheid en preventieve gezondheidszorg is het essentieel dat er voldoende ruimte en perspectief blijft voor robuuste en concurrerende teelten in Nederland. Beleid dat verschillende sectoren raakt, zoals het 8e APN, moet dan ook zorgvuldig worden getoetst op uitvoerbaarheid, praktische effecten en impact op economische én maatschappelijke waarden. In bepaalde gevallen is er zelfs sprake van maatregelen waarvan de proportionaliteit en effectiviteit onvoldoende zijn onderbouwd, terwijl deze maatregelen wel directe impact hebben op het verdienvermogen en de keuzevrijheid van agrarische ondernemers. Via initiatieven als het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) en Vruchtbare Kringloop Oost laten bovendien zien dat deze (gebiedsgerichte) en bottom-up aanpak werkt. Het is essentieel dat dit vertrouwen wordt omgezet in beleid waarin nog meer ruimte is voor initiatief en innovatie. Dat vraagt om een omschakeling van generiek naar maatwerk en bedrijfsspecifiek beleid. LTO pleit daarom voor een samenhangende en integrale effectanalyse waarin milieuwinst, bedrijfseconomische impact en uitvoerbaarheid in samenhang worden gewogen.

Ex ante onderzoek 8e actieprogramma fase 2

LTO Nederland constateert dat in de voorbereiding van het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn maatregelen afzonderlijk beoordeeld zijn op hun verwachte effect. Hoewel deze deelanalyses nuttig zijn, ontbreekt daarmee een integraal beeld van de cumulatieve effecten en de onderlinge samenhang van maatregelen. Juist vanuit bedrijfseconomisch perspectief is inzicht in die stapeling cruciaal: het is de totale combinatie van

beperkingen, aanpassingen en verplichtingen die de uitvoerbaarheid en het verdienvermogen van agrarische bedrijven bepaalt. Zonder een integrale toets dreigt het risico dat maatregelen elkaar onbedoeld versterken in negatieve zin, of dat ondernemers onvoldoende handelingsperspectief houden.

C. Inhoudelijke reactie van LTO Nederland op het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn

In het onderstaande wordt de inhoudelijke reactie op verschillende losse onderdelen van het 8e APN weergegeven. Deze is gestructureerd in vier algemenere beschouwingen die vooral gericht zijn op de langere termijn. Vervolgens wordt per hoofdstuk van het concept van het 8e APN een inhoudelijke reactie gegeven, waarbij hoofdstuk 5 nadrukkelijk uitgebreider wordt behandeld dan de overige hoofdstukken.

Inleiding en doel 8e actieprogramma

Het concept-8e APN bevat zowel structurele beleidswijzigingen als een reeks concrete maatregelen die direct ingrijpen op de agrarische praktijk. LTO Nederland onderschrijft de inzet op doelsturing en een meer gebiedsspecifieke benadering van mestbeleid en verwelkomt de inzet in het hoofdlijnenakkoord, onder meer de inzet om te komen tot herziening van de aanwijzing van kwetsbare gebieden en het streven naar een nieuwe, wetenschappelijk onderbouwde derogatie. De Nitraatrichtlijn is sterk verouderd, deze richtlijn stamt namelijk uit 1991 en sinds die tijd is er veel veranderd. De agrarische sector heeft grote stappen gezet en de waterkwaliteit is sinds de jaren '90 sterk verbeterd. Zo gaat de sector op een hele andere manier met nutriënten om. Sterker nog, de Nitraatrichtlijn blokkeert efficiënter en dus duurzamer gebruik van mineralen zoals de korte en circulaire kringloop van dierlijke mest op het eigen bedrijf en inzet van kunstmestvervangers. Daarbij komt dat het klimaat verandert: neerslag en temperatuur hebben beide veel invloed op mineralisatie, denitrificatie en uitspoeling en daarmee ook op de waterkwaliteit. De lengte van het groeiseizoen verandert hierdoor ook, maar omdat via de Nitraatrichtlijn ook maatregelen opgelegd moeten worden die resulteren in kalenderlandbouw kunnen ondernemers hier niet op anticiperen. De richtlijn is hiermee zelfs een schoolvoorbeeld van middelenbeleid door de vele maatregelen die via de actieprogramma's worden opgelegd.

Daarmee roept het concept-8e APN fundamentele vragen op over proportionaliteit, effectiviteit, uitvoerbaarheid en verdienvermogen door een aantal voorstellen zoals de actualisatie van stikstofgebruiksnormen, de aanwijzing van aandachtsgebieden, de verplichting tot bufferstroken en de aanscherping van rotatieverplichtingen. In het vervolg van deze paragraaf licht LTO haar visie op deze elementen toe, inclusief aanbevelingen voor verbetering en alternatieven die beter aansluiten bij zowel de waterkwaliteitsdoelen als de praktijk op het boerenland.

Herziening van kwetsbare gebieden

Binnen de kaders van de Nitraatrichtlijn hebben lidstaten de verplichting om zogeheten kwetsbare gebieden aan te wijzen. Nederland heeft er tot nu toe voor gekozen om het volledige nationale grondgebied als kwetsbaar aan te merken. Dat betekent dat er een landelijke norm geldt van maximaal 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare. LTO Nederland is van mening dat de aanmerking van heel Nederland als kwetsbaar gebied niet meer te rechtvaardigen is, zeker nu wetenschappelijke monitoring al jaren aantoont dat de waterkwaliteit sterk verschilt per gebied. In veel gebieden blijven de nitraatconcentraties

bovendien structureel onder de Europese drempelwaarde van 50 mg/l. In dergelijke gebieden is het hanteren van dezelfde strenge normen als in gebieden met hogere nitraatconcentraties niet proportioneel en leidt dit tot onnodige beperkingen voor agrarische bedrijven die tevens niet effectief zijn.

LTO roept daarom op om:

- het aanwijzingsbesluit te herzien en die gebieden die aangetoond niet kwetsbaar zijn te 'ont'aanwijzen zoals beschreven in het hoofdlijnenakkoord. Daarbij moet de aanwijzing van kwetsbare gebieden voortaan gebiedsspecifiek plaatsvinden, op basis van actuele waterkwaliteitsdata, waaronder goede bronanalyses en andere relevante hydrologische gegevens. Dit is juridisch verdedigbaar, sluit aan bij het principe van doelsturing en voorkomt dat gebieden met goede waterkwaliteit onnodig worden geconfronteerd met strenge bemestingsnormen en beperkingen, iets wat het draagvlak onder ondernemers ondermijnt;
- bij het aanmerkingsproces lokale omstandigheden te integreren in de afweging.

Een dergelijke aanpak zou doeltreffender, eerlijker en efficiënter zijn, en zorgt ervoor dat strengere bemestingsnormen enkel gelden in gebieden met grotere risico's zonder daarbij agrarische ondernemers te beperken in gebieden met goede waterkwaliteitscijfers.

Evaluatie en mogelijke herziening van de Nitraatrichtlijn

Aan het eind van dit jaar (2025) wordt meer duidelijkheid verwacht over de uitkomsten van de lopende evaluatie van de Nitraatrichtlijn door de Europese Commissie. Deze evaluatie kan aanleiding geven tot een herziening van de richtlijn, waarbij mogelijk fundamentele wijzigingen worden doorgevoerd in de eisen en systematiek die nu voor lidstaten gelden.

Hoewel de evaluatie van de Nitraatrichtlijn door de Europese Commissie pas ná de vaststelling van het 8e Actieprogramma wordt afgerond, is het wenselijk dat de uitkomsten op de kortst mogelijke termijn zullen leiden tot positieve herziening van de sterk verouderde Nitraatrichtlijn. Het is daarom cruciaal dat in het actieprogramma voldoende flexibiliteit wordt ingebouwd. Alleen dan kan Nederland snel en doelgericht inspelen op toekomstige wijzigingen in de Nitraatrichtlijn (en andere relevante regelgeving), zonder dat telkens omvangrijke herzieningen of vertragingen in de uitvoering nodig zijn. Ook in het licht van het pakket met vereenvoudigingsvoorstellen die de Europese Commissie in dit verband heeft aangekondigd, is het des te belangrijker dat het actieprogramma voldoende mogelijkheden biedt om hier op aangepast te worden.

Derogatie

In aansluiting op bovenstaande herziening steunt LTO het streven naar een nieuwe derogatie. Dit is niet alleen wetenschappelijk verantwoord en onderbouwd, maar ook juridisch verdedigbaar binnen de Nitraatrichtlijn. Het concept-8^e APN stelt namelijk ook dat ten algemene geconcludeerd kan worden dat de gemiddelde nitraatconcentratie op derogatiebedrijven lager is dan de gemiddelde nitraatconcentratie op alle landbouwbedrijven uit het basismetnet van het LMM (bedrijven met en zonder derogatie). In 2024 lag de gemiddelde nitraatconcentratie in het bovenste grondwater op derogatiebedrijven in alle regio's bovendien ruim onder de norm van 50 milligram per liter grondwater. Door te differentiëren op basis van daadwerkelijke milieubelasting ontstaat ruimte voor boeren in gebieden met goede waterkwaliteitscijfers om meer meststoffen (onbewerkt of bewerkt) van dierlijke oorsprong aan te wenden binnen veilige en milieukundige marges.

Het huidige beleid leidt op sommige plekken tot onevenredige beperkingen voor bedrijven, juist daar waar de waterkwaliteitsgegevens geen overschrijding laten zien. Een gericht derogatiebeleid versterkt de geloofwaardigheid en effectiviteit van mestwetgeving, en voorkomt dat het draagvlak voor het hele systeem verder afneemt.

LTO roep daarom op om:

- in het vervolgtraject bij de aanvraag van een nieuwe derogatie aan te tonen dat dit wetenschappelijk verantwoord en onderbouwd is en bovendien juridisch verdedigbaar binnen de Nitraatrichtlijn;
- af te stappen van de eenzijdige nadruk op <50 mg/l nitraat als absolute doelstelling die leidt tot beleidsblindheid voor andere relevante factoren (bodemtype, bedrijfsvoering en klimatologische omstandigheden).

Evaluatie eerdere actieprogramma en maatregelen derogatiebeschikking

LTO Nederland constateert dat een integrale evaluatie van het 7e APN vooralsnog ontbreekt, terwijl in het 7e APN veel maatregelen ingevoerd zijn die vergaand zijn en waarvan in sommige gevallen slechts een indicatie of modelstudie is gedaan van de effecten van deze maatregelen op de waterkwaliteit. Voordat generieke maatregelen verder worden aangescherpt, acht LTO het daarom essentieel dat op transparante wijze wordt vastgesteld wat het effect en de proportionaliteit van eerdere maatregelen is geweest. Beleidsontwikkeling zonder integrale evaluatie dreigt te verzanden in symptoombestrijding, terwijl onderbouwd en doelgericht beleid juist vereist is. Tussentijdse voortgangsrapportages (zoals de evaluatie van de Meststoffenwet 2024) en monitoringsgegevens uit bijvoorbeeld het Landelijk Meetnet Water (LMG), het Landbouw- en Milieu-informatie Systeem (LMM) en losstaande onderzoeken over de werking van maatregelen zoals bufferstroken geven inzicht in (te verwachten) trends in nitraatuitspoeling en waterkwaliteit, maar zijn geen integrale evaluatie van doelen, effectiviteit, knelpunten en uitvoerbaarheid van het 7e APN als geheel.

LTO is daarom van mening dat:

- zonder een evaluatie van het 7e APN een feitelijke onderbouwing over de effectiviteit van maatregelen (losstaand en in samenhang), het komen tot doelbereik en de gerealiseerde resultaten ontbreekt;
- zonder een evaluatie van het 7e APN niet getoetst kan worden of er sprake is van disproportionele lasten of uitvoeringsproblemen;
- een evaluatie van groot belang is omdat een groot aantal maatregelen uit het 7e APN voorgesteld of aangescherpt worden in het concept-8e APN zonder feitelijke onderbouwing over de effectiviteit van deze maatregelen (in samenhang tot elkaar);
- geleerde lessen uit succesvolle pilots en projecten als Slim Bemesten, het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) en Vruchtbare Kringloop Oost onvoldoende zijn geëvalueerd en daardoor niet meegenomen worden in verdere beleidsontwikkeling. Hoewel Hoofdstuk 2 van het concept 8e APN terecht verwijst naar praktijkinitiatieven als het DAW moeten de geleerde lessen uit deze programma's verder benut worden in de beleidsontwikkeling. De ervaringen en kennis die agrarische ondernemers en ketenpartners daar hebben opgedaan met gebiedsgericht maatwerk en doelsturing, verdienen meer structurele doorvertaling in beleid. LTO pleit er daarom voor om Hoofdstuk 2 niet alleen te beperken tot tegenstrijdigheden in de uitvoering, maar actief te gebruiken om bestaande

succesvolle aanpakken te verankeren in het mestbeleid. Daarmee zou het ook actief gebruikt moeten worden om meer aansluiting te vinden bij de praktijk en draagvlak voor eventuele maatregelen te vergroten.

Hoofdstuk 1 t/m 3

Hoofdstukken 1 tot en met 3 behandelen de inleiding, de context en de resultaten. LTO Nederland heeft hier enkele opmerkingen bij, die zich met name richten op de ontwikkelingen op het gebied van waterkwaliteit.

Ontwikkelingen waterkwaliteit

De gepresenteerde cijfers (bijvoorbeeld afbeelding 8 op pagina 22) laten zien dat fosforconcentraties in oppervlaktewater over het algemeen slechts een licht dalende trend vertonen over een periode van 30 jaar.

Dit roept bij LTO Nederland fundamentele vragen op. Al meer dan dertig jaar voeren boeren en tuinders fosfaatbeleid uit inclusief steeds strengere normen en beperkingen. Maar in de gemeten oppervlaktewateren lijkt de afname van fosfaat maar heel langzaam door te zetten. Waarom zien we, ondanks al die inspanningen, zo weinig vooruitgang in de cijfers? Welke rol speelt het huidige gebruik en toepassing van fosfaat nog? Of spelen historische nalevering uit de bodem en natuurlijke processen hier de belangrijkste rol?

Daar komt bij dat de manier waarop deze cijfers worden gepresenteerd, tekortschiet in nuance. Verschillende meet- en toetsdieptes en weersinvloeden hebben een enorme impact op de gemeten concentraties. Zonder correctie, bijvoorbeeld door cijfers modelmatig te herleiden met gebruikmaking van een langjarig gemiddeld neerslagoverschot, ontstaat een beeld dat te veel door het weer en meet- en toetsdieptes wordt bepaald in plaats van door de daadwerkelijke landbouwpraktijk. Daar kunnen agrarisch ondernemers niet op afgerekend worden.

LTO Nederland vindt het essentieel dat deze context structureel wordt meegenomen. Alleen door weersinvloeden en de diverse meet- en toetsdieptes mee te wegen kan een eerlijk beeld ontstaan van de effecten van het beleid. Het is niet acceptabel dat agrarisch ondernemers worden afgerekend op cijfers die meer zeggen over weersomstandigheden dan over hun eigen handelen. Bovendien is het onhoudbaar om telkens nieuwe generieke maatregelen op te leggen, terwijl de werkelijke oorzaken van de trage daling in fosfaatconcentraties onvoldoende in beeld zijn. Wij pleiten er daarom voor dat beleid eerst beter inzicht biedt in deze achterliggende oorzaken en dat cijfers worden gecorrigeerd voor externe factoren, voordat er opnieuw strengere verplichtingen op het bord van ondernemers terechtkomen.

Ook wordt het zandgebied in de tekst van het concept-8^e APN ingedeeld in drie deelgebieden. LTO Nederland wijst erop dat hierbij een aparte aanwijzing van het westelijk zandgebied, gelegen in Noord-Holland en Zuid-Holland, ontbreekt. Wij adviseren dit gebied als een afzonderlijk zandgebied aan te merken, omdat de eigenschappen hiervan duidelijk afwijken van die van de andere zandgebieden.

Hoofdstuk 4

Hoofdstuk 4 behandelt het onderwerp doelsturing. LTO Nederland deelt haar visie op doelsturing en benoemt een aantal belangrijke randvoorwaarden voor het slagen daarvan.

Doelsturing als systeemomslag

Vanzelfsprekend willen boeren en tuinders emissies zo veel mogelijk beperken en voorkomen, maar dan wel binnen de mogelijkheden van wat praktisch en economisch haalbaar is. LTO Nederland vindt daarom dat het vakmanschap van agrarische ondernemers centraal moet staan bij de aanpak van de wateropgaven in het agrarisch gebied. Doelsturing en gebiedsgericht zijn hierbij sleutelwoorden. De overheid moet daarbij faciliteren dat agrarische ondernemers gewassen optimaal kunnen bemesten en de bodem kunnen verbeteren met zoveel mogelijk producten die uit de agrarische kringloop afkomstig zijn. Daarbij wil LTO afstappen van de doodlopende weg die tot en met het 7^e APN is doorgezet. In dat licht is het bemoedigend dat het ministerie in het concept-8^e APN een duidelijke koerswijziging presenteert, waarbij doelsturing centraal wordt gesteld. Daarmee wordt namelijk gehoor gegeven aan een structurele en meermaals herhaalde oproep van LTO om afstand te nemen van generieke middelvoorschriften en de omslag te maken naar een systeem dat inzet op doelen, resultaten en vakmanschap. LTO onderstreept hierbij het belang van vertrouwen en samenwerking. Op den duur is het van belang dat vertrouwen wordt omgezet in beleid waarin nog meer ruimte is voor initiatief en innovatie.

Voorwaarden voor succesvolle doelsturing

De gedachte achter doelsturing, namelijk: boeren en tuinders ruimte geven om zelf, op basis van bedrijfsspecifieke kenmerken en lokale omstandigheden, invulling te geven aan hun bijdrage aan het verbeteren van de waterkwaliteit, wordt door LTO voluit gesteund. Het is van groot belang dat dit uitgangspunt daadwerkelijk uitgroeit tot een volwaardig alternatief voor generiek beleid. Dat vraagt om juridische zekerheid, betrouwbare indicatoren, eenduidige monitoring en duidelijke uitzonderingsmogelijkheden: ondernemers die de doelen aantoonbaar halen, moeten kunnen rekenen op vrijstelling van alle regels. Daar levert LTO, als onderdeel van een consortium, uiteraard zelf ook graag een bijdrage aan.

Tegelijkertijd is het zorgelijk dat een aantal essentiële randvoorwaarden voor succesvolle doelsturing ontbreekt. Zo is er op dit moment nog geen uitgewerkt meetprotocol beschikbaar dat op perceelsniveau toepasbaar is. Hoewel het WUR-rapport als wetenschappelijke basis geldt, ontbreekt vooralsnog een concrete, gevalideerde meetinstructie waarmee ondernemers, adviseurs, testorganisaties en dienstverleners in laboratoriumonderzoek kunnen werken. Zonder heldere, werkbare meetmethoden is het risico groot dat doelsturing verzandt in juridische onduidelijkheid én is het niet mogelijk om (grootschalige) metingen en pilots die gebruik maken van metingen, mee te nemen in het ingroeipad voor doelsturing. Daar komt bij dat ook de streefwaarden voor N-mineraalmetingen nog niet zijn vastgesteld. LTO vindt het van belang dat op zo kort mogelijke termijn, met betrokkenheid van de sector, praktische haalbare streefwaarden worden vastgesteld. Ter vergelijking: in Vlaanderen gelden reeds streefwaarden voor N-mineraalmetingen en zijn deze al langer beschikbaar. Het is van belang dat dergelijke duidelijkheid in Nederland eveneens tijdig wordt geboden om draagvlak en effectieve implementatie te waarborgen.

Daarnaast ontbreekt ten tijde van het indienen van deze reactie op de internetconsultatie nog het advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) over de actualisatie van stikstofgebruiksnormen. Zolang dit advies niet is gepubliceerd en het ministerie geen uitsluitsel geeft over de nieuwe normen, is het voor ondernemers onmogelijk om in te schatten wat de praktische ruimte is binnen het toekomstige mestbeleid en welke (positieve) stimulansen er zijn om wel/niet mee te doen aan doelsturing. Dit werkt onnodig belemmerend voor het draagvlak voor doelsturing.

Dit geldt eveneens voor de voorgenomen herziening van de zogenaamde NV-gebieden naar aandachtsgebieden. De precieze impact van het voorgestelde aanpassing is op dit moment onvoldoende inzichtelijk. Hierdoor wordt het voor ondernemers onmogelijk gemaakt om een weloverwogen beoordeling te maken van de voorgestelde beleidsmaatregelen. Om de sector in staat te stellen een volledige, onderbouwde en constructieve bijdrage te laten leveren aan de internetconsultatie, was het dan ook essentieel geweest dat deze informatie wel tijdig beschikbaar was. LTO verzoekt het ministerie van LNV daarom om zo snel mogelijk een tweede internetconsultatie te openen wanneer deze informatie wel beschikbaar is.

Het is voor LTO van groot belang dat de inbreng vanuit de sector, ook als deze is gebaseerd op onvolledige informatie, volwaardig wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van het definitieve 8e APN.

Hoofdstuk 5

Hoofdstuk 5 behandelt belangrijke onderdelen van het concept-8e APN. LTO Nederland geeft in dit hoofdstuk haar meest uitgebreide reactie en bespreekt de opmerkingen per paragraaf, waarbij relevante punten ook worden gerepliceerd.

5.2.1 – Stimuleren teelt vanggewassen na hoofdteelt op zand- en lössgronden

LTO Nederland onderschrijft het belang van het telen van vanggewassen om nitraatresidu uit de bodem op te nemen en uitspoeling tegen te gaan. Het sluit immers aan bij de principes van goede landbouwpraktijk. Tegelijkertijd blijft LTO pleiten voor meer ruimte en flexibiliteit binnen dit beleid, zodat het beter aansluit bij de realiteit op het boerenfront. Vanaf de publicatie van het 7^{de} APN ontstond er veel weerstand over de datum van 1 oktober voor het inzaaien van vanggewassen. Deze datum wordt breed gezien als hét voorbeeld van kalenderlandbouw: beleid dat zich baseert op vaste kalenderdata in plaats van op natuurlijke omstandigheden. LTO is dan ook positief dat telers die deelnemen aan doelsturing van deze verplichte datum kunnen gaan afwijken. LTO reageert inhoudelijk op drie voorgestelde aanpassingen inzake deze stimuleringsregeling.

Verschuiving vernietigingsdatum vanggewas

LTO is voorstander van het voorstel om de datum waarop vanggewassen vernietigd mogen worden te vervroegen van 1 februari naar 1 januari. Deze aanpassing is cruciaal voor telers van fijnzadige gewassen: doordat gewasresten eerder kunnen verteren, ontstaat een beter zaaibed in het vroege voorjaar. LTO heeft zich hier tijdens de totstandkoming van het 7e APN al sterk voor gemaakt en is tevreden over het feit dat hier nu gehoor aan wordt gegeven.

Bemestingsverbod na de hoofdteelt op zand- en lössgronden bij vanggewas

Dit voorstel roept in de praktijk belangrijke vragen op. In de vollegrondsgroentector en bollenteelt is het namelijk gangbaar om meerdere (hoofd)teelten per jaar te telen. Hier moet dus rekening mee worden gehouden. Ook zouden vanggewassen met

aaltjesbestrijdende werking (zoals Tagetes, resistente bladrammenas en eventueel resistente gele mosterd) wél bemest moeten mogen worden. Deze bemesting is essentieel om hun werking als biologische bestrijders effectief te benutten. Ook beperkt dit voorstel de mogelijkheid om gras te telen (vruchtwisseling en/of samenwerking met akkerbouwers) met het doel dit hetzelfde seizoen nog te oogsten en/of een goede grasmat te realiseren alvorens het winterseizoen start voor teelt in het volgende jaar. Ten algemene vragen wij ons af hoe dit verbod zich verhoudt tot de huidige uitrijperiodes van dierlijke mest, zoals bijvoorbeeld omschreven in Tabel 1 'Wanneer mest uitrijden' op de website van RVO.

Actualisatie lijsten vanggewassen en winterteelten

LTO is verrast over de aankondiging in het concept 8e APN dat de lijsten voor wintergewassen en vanggewassen geactualiseerd zullen worden. Tot op heden is hierover niets met de sector gedeeld. Onzekerheid over de inhoud en het moment van inwerkingtreding van deze geactualiseerde lijsten bemoeilijkt tijdige planning van bouwplannen en contractteelten. Bij de actualisatie van de lijst winterteelten wordt aangekondigd dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen winterteelten die na 1 november worden geoogst, onderverdeeld in teelten die gespreid worden geoogst i.v.m. logistieke redenen en teelten die laat in het najaar worden geoogst om teelttechnische redenen. In de hele keten van teler, verwerker en opslag zijn capaciteiten ingericht om vanuit de bestaande oogstperiode jaarrond producten beschikbaar te hebben tegen zo laag mogelijke prijzen voor de consument. Indien producten in bepaalde periodes niet meer geoogst kunnen worden kan dat disruptie in de keten veroorzaken. Voor groenten is dat effect veel directer dan voor akkerbouwproducten.

LTO roept het ministerie op om:

- duidelijk te benoemen dat bemesting na een hoofdteelt is toegestaan wanneer er binnen hetzelfde seizoen nog een nieuwe teelt (zoals bepaalde vollegrondsgroentegewassen, bollenteelt en gras) volgt
- bij meer dan één (hoofd)teelt per seizoen: te kijken naar de mogelijkheid tot het stimuleren of verplichten van een tussentijdse stikstofmeting voor bijbemesting, zodat bemesting doelgericht plaatsvindt en risico's voor uitspoeling worden beperkt;
- toe te staan dat vanggewassen die aaltjes bestrijden bemest mogen worden wanneer zij worden geteeld na een hoofdteelt;
- vanggewassen met resistentiefuncties ook op de vanggewaslijst te behouden, ongeacht hun stikstofopname en stikstofconservering, mits via doelsturing is aangetoond dat de waterkwaliteit voldoet aan de gestelde normen;
- de sector actief te betrekken bij de totstandkoming van de nieuwe gewaslijsten en conceptlijsten tijdig te delen, zodat praktijkkennis wordt benut in de beoordeling en selectie;
- telers voldoende voorbereidingstijd en zekerheid te bieden alvorens nieuwe gewaslijsten van kracht worden.

Alleen op deze manier is het mogelijk om bij te dragen aan waterkwaliteitsdoelen zonder afbreuk te doen aan de duurzaamheid, leveringszekerheid, verdienvermogen en concurrentievermogen van de plantaardige sector.

5.2.2 Vanggewas na maisoogst, gras of ander gewas dat de bodem bedekt in de winter

LTO Nederland onderschrijft het belang van een goede bodembedekking in de winterperiode om uitspoeling van nutriënten te beperken. Het is echter zorgelijk dat de

teelt van mais al jarenlang een afwijkende benadering kent ten opzichte van andere teelten. Waar bij andere teelten stimulering plaatsvindt via een korting op de stikstofgebruiksruimte wanneer geen, of later, een vanggewas wordt geteeld, geldt voor mais een harde verplichting tot inzaai van een vanggewas vóór 1 oktober, met directe boeteoplegging bij overschrijding van deze datum.

Het vanggewas moet uiterlijk op de achtste dag na de oogst en uiterlijk op 1 oktober worden gezaaid. Ook biologische boeren lijken vanaf het 8^e APN onder deze regel te gaan vallen, terwijl hun mais vaak 2 à 3 weken later wordt gezaaid dan gangbare mais vanwege trager begin van de ontwikkeling en hogere onkruiddruk. Daardoor wordt biologische mais meestal pas na 1 oktober geoogst, waardoor deze strikte deadline de mogelijkheid van ondernemers beperkt om te oogsten op een agronomisch optimaal moment. In grote delen van Nederland is deze vroege termijn in veel jaren simpelweg niet haalbaar of rendabel, wat nadelige gevolgen heeft voor de teeltplanning, oogstkwaliteit en economische opbrengst. LTO pleit er daarom voor dat regels niet worden gebaseerd op een vaste kalenderdatum, maar op agronomische omstandigheden, zodat boeren, biologische én gangbare, flexibiliteit behouden om hun werkzaamheden op het juiste moment uit te voeren.

In het Concept-8^e APN wordt daarnaast voorgesteld om de verplichting tot het telen van een vanggewas na mais uit te breiden naar heel Nederland. Dit is een ingrijpende maatregel die de melkveehouderijsector in alle regio's raakt. LTO roept het ministerie daarom op om deze maatregel niet generiek in te voeren. Alleen daar waar de waterkwaliteit dit vraagt, is een verplichting verdedigbaar. Momenteel geldt dat wanneer een wintergraan, dat na mais als hoofdteelt voor het volgende jaar wordt gebruikt, ingezaaid mag worden tot 31 oktober (vergelijkbaar met de regels voor aardappelen). LTO stelt voor om dezelfde verlengde inzaaidatum ook toe te passen op grasland dat na mais als vanggewas wordt gebruikt en bedoeld is als hoofdteelt voor het volgende jaar. Op die manier krijgen ondernemers meer flexibiliteit om hun oogst op een agronomisch optimaal moment te plannen, zonder dat dit ten koste gaat van opbrengst of kwaliteit.

Op dit moment ontbreekt winterkoolzaad op de lijst van teelten die na mais als hoofdteelt mogen worden ingezaaid vóór 31 oktober om aan de verplichting te voldoen. Opmerkelijk is dat bladkool wél op deze lijst staat met vroegere inzaaieisen, terwijl beide gewassen botanisch identiek zijn.

Bladkool bestaat uit winterkoolzaadrassen met een sterke herfstontwikkeling en ontwikkelt zich bij late oogst (na 1 februari) feitelijk als winterkoolzaad. Die is dus vroeger. Beide gewassen vallen dan ook onder dezelfde Latijnse benaming: *Brassica napus* L. Ons verzoek is daarom om winterkoolzaad expliciet toe te voegen aan de lijst van toegestane hoofdteelten na mais (zaaidatum voor 31 oktober).

5.2.3 Rotatie met rustgewassen

Voor het zuidelijk zand- en lössgebied wordt een nieuwe verplichting voorgesteld: een rotatie met 1:3 rustgewassen (mogelijk aan te passen naar 2:6). Het aanscherpen van deze generieke maatregel heeft een grote invloed op de bedrijfsvoering en het verdienvermogen van agrarische ondernemers in deze gebieden. Uit de WUR ex-ante analyse (deel 2) blijkt dat er in het BIN BedrijvenInformatieNet datasysteem onvoldoende bedrijven zijn opgenomen voor het zuidelijk zandgebied en het lössgebied. LTO stelt dat in deze regio geen deugdelijke berekeningen mogelijk zijn over de financiële impact op

akkerbouw-, melkvee- en vollegrondsgroentebedrijven. In dit geval wordt er gewerkt met landelijke gemiddelden, die geen recht doen aan de specifieke situatie in deze gebieden.

Juist in het zuidelijk zand- en lössgebied wordt het zwaarste maatregelpakket ingevoerd, met een verplichting van 1:3 rustgewassen. LTO pleit daarom voor een zorgvuldige en goed onderbouwde analyse van de economische gevolgen voor bedrijven in Zuidoost-Nederland.

LTO benadrukt daarnaast dat dit leidt tot een forse reductie van de productiecapaciteit en beschikbaarheid van verse groenten uit Nederland. Daarnaast vergroot het de kans dat blijvend grasland wordt gescheurd, of dat teelten, en het bijhorende agrocomplex, worden verplaatst naar minder geschikte gronden of zelfs naar het buitenland, met negatieve effecten op bodem- en waterkwaliteit en economie als gevolg.

Daarom is deze aanscherping volgens LTO Nederland te vergaand en economisch onhaalbaar. Vooral omdat het voorstel geen rekening houdt met bedrijfsspecifieke omstandigheden en teeltkenmerken. Verschillende [Nitraatweerberichten](#) (project in Limburg) wijzen bovendien uit dat er mogelijkheden zijn om de nitraatuitspoeling onder in de open teelten te verbeteren, gezien de grote verschillen die men nu nog meet in het N-mineraalmonster. Door middel van N-mineraalmetingen kunnen agrarische ondernemers geholpen worden om slimmer om te gaan met stikstof, kosten te besparen en de opbrengst van gewassen te verhogen. Agrarische ondernemers kunnen bemestingsstrategieën namelijk beter afstemmen op de situatie in de bodem en zo (verder) optimaliseren. Dit potentieel wordt niet benut door het teeltareaal te verkleinen en te vervangen door extra rustgewassen.

Meerjarige teelten zoals boomkwekerij, fruitteelt maar ook rabarber of asperges passen niet in een strak rotatieschema, terwijl juist deze ondernemers al rustperiodes en bodemverbetering toepassen. Telers van boomkwekerijgewassen komen bijvoorbeeld in de knel wanneer zij verplicht worden om een rustgewas te telen. Enerzijds omdat een deel van de kwekers percelen in gebruik heeft in een rotatieschema met andere grondgebruikers en anderzijds omdat de lengte van een teelt niet altijd vooraf te aan te geven is. Afhankelijk van weersomstandigheden en ontwikkelingen op de afzetmarkt worden boomkwekerijgewassen 2, 3, 4 jaren of nog langer geteeld. Daarom moeten deze gewassen uitgezonderd worden van deze verplichting. Als hier reeds uitzonderingen voor gelden, dan moeten deze behouden blijven.

Bovendien kunnen verplichte rotaties leiden tot lagere opbrengsten, minder flexibiliteit in het bouwplan en druk op de keten, wat de positie van Nederlandse producten in gevaar brengt. LTO pleit daarom voor maatwerk, gebiedsgericht beleid en meer keuzevrijheid voor ondernemers om zelf bij te dragen aan waterkwaliteitsdoelen, in plaats van generieke en geforceerde verplichtingen die draagvlak en duurzaamheid juist ondermijnen.

Bij vroege maïs-oogst (vóór 1 september) is het toegestaan om in hetzelfde kalenderjaar een rustgewas te telen. De huidige interpretatie van de regeling leidt echter tot een knelpunt: onderzaai van gras wordt niet als rustgewas aangemerkt. Dit betekent dat de onderzaai eerst moet worden ondergewerkt om daarna opnieuw gras te kunnen zaaien, terwijl dit vanuit milieukundig oogpunt juist niet nodig en zelfs nadelig is.

Onderzoek van Van Geel et al. (2020, *Effect N-vanggewassen na snijmaïs op zandgrond op de nitraatuitspoeling: Verslag van vierjarig veldonderzoek op zuidelijk zandgrond te Vredepeel*, Wageningen University & Research) laat bovendien zien dat onderzaai

duidelijke voordelen biedt ten opzichte van nazaai: het vermindert nitraatuitspoeling en verhoogt stikstofopname. Dit pleit ervoor om onderzaai te allen tijde als rustgewas te erkennen, omdat:

- de bodem continu bedekt blijft;
- de grond na de oogst niet wordt verstoord (maïs is geen rooivrucht, er vindt geen afbraak van organische stof plaats en er komt geen extra mineralisatie vrij);
- de nitraatuitspoeling substantieel wordt beperkt, vaak tot onder de norm.

Door onderzaai expliciet als rustgewas te kwalificeren, kan onnodig onderwerken worden voorkomen en wordt zowel het milieu als de praktijk van de teler gediend. Daarom pleit LTO Nederland er voor dat onderzaai altijd als rustgewas wordt aangemerkt, zodat het telen ervan niet onnodig wordt beperkt of moet worden ondergewerkt.

LTO roept het ministerie op om:

- meerjarig systeemonderzoek uit te voeren om aan te tonen of en in welke mate een aanscherping van gewasrotaties daadwerkelijk leidt tot verbetering van de waterkwaliteit;
- de economische impact zorgvuldig af te wegen tegen de milieuwinst, met name, maar niet alleen, bij relatief kleinschalige teelten in Nederland (< 50 hectare), zoals ook in het 7e APN als uitgangspunt is gehanteerd;
- onderzaai altijd als rustgewas aan te merken, zodat het telen ervan niet onnodig wordt beperkt of er eerst moet worden ondergewerkt;
- stel de invoering van een nieuwe lijst met rustgewassen minimaal uit tot het 9e APN en werk in de tussentijd, in nauwe samenwerking met de sector, aan eventuele aanpassingen. Dit geeft telers de noodzakelijke voorbereidingstijd en zekerheid om hun teeltplannen en afzetafspraken hierop af te stemmen;
- bij de invoering van een nieuwe lijst met rustgewassen uitzonderingen te maken voor kleine groentegewassen, boomkwekerijgewassen, bloemkwekerijgewassen en snij-, bes- en trekheesters.
- het is van belang dat een onbemest vanggewas, dat vóór 1 september wordt ingezaaid na een korte hoofdteelt, in de nieuwe lijst ook wordt aangemerkt als rustgewas. Hiermee kan een bestaande praktijk, het combineren van een korte teelt met een aansluitend vanggewas, bijdragen aan de rustgewasverplichting. Dit biedt perspectief voor het voortbestaan van Nederlandse groenteteelten binnen de geldende milieukaders
- de sector actief te betrekken bij het opstellen van de nieuwe gewaslijsten. Het delen van conceptlijsten in een vroeg stadium is cruciaal voor de praktische uitvoerbaarheid en draagvlak.

5.2.4 Behoud grasland

LTO Nederland onderschrijft het uitgangspunt dat (blijvend) grasland een belangrijke rol speelt in het beschermen van waterkwaliteit, het beperken van nitraatuitspoeling en het behouden van bodemstructuur en koolstofvastlegging. Ook het LMM laat zien dat grondwaterkwaliteit onder grasland in de meeste gevallen voldoet aan de normen, zelfs in combinatie met een verruimd gebruik (ten opzichte van de 170 kg/h) van dierlijke mest. Het streven om grasland te behouden is in dat opzicht een logische pijler onder het mestbeleid. Juist daarom acht LTO Nederland het noodzakelijk dat er een instrument behouden blijft waarmee dit voordeel in beleid wordt verankerd. Een vorm van grasderogatie of een %-graseis gekoppeld aan ruimere mestplaatsingsruimte biedt een

eenvoudige en effectieve manier om het behoud van grasland te stimuleren en tegelijk de milieuwinst ervan te borgen. Zonder zo'n regeling dreigt het risico dat grasland eerder wordt gescheurd of omgezet, terwijl juist dit grondgebruik bewezen heeft aan te sluiten bij de waterkwaliteitsdoelen.

Tegelijkertijd constateert LTO met zorg dat het concept-8e APN op dit punt nog geen concrete maatregelen of beleidslijnen bevat. De maatregel is aangeduid met "PM", waardoor onduidelijk blijft hoe het ministerie voornemens is invulling te geven aan het behoud van grasland. Dit roept vragen op over de uitvoerbaarheid, juridische borging en samenhang met andere beleidsinstrumenten zoals derogatie, gebiedsgerichte opgaven of het GLB.

Ook laat de ex ante studie zien dat het fixeren van graslandareaal op melkveebedrijven ter behoud van het areaal grasland een forse wissel trekt op het verdienvermogen van melkveebedrijven met name op zand (zand-zuid) en löss. Aangezien het behoud van graslanden cruciaal is in het behalen van (onder meer) grondwaterkwaliteitsdoelen en dit areaal juist in het hele land aan het dalen is, zal het ministerie maatregelen moeten treffen die de rentabiliteit van grasland vergroot.

Het areaal grasland staat onder druk, met name door het verlies van derogatie en het stoppen van melkveebedrijven, waarna in veel gevallen grasland wordt omgezet naar bouwland. De wens om blijvend of tijdelijk grasland te behouden kan echter niet betekenen dat de overblijvende melkveehouders gedwongen worden het totale grasareaal op peil te houden. Vooral op de zuidelijke zand- en lössgronden krimpt het aantal melkveebedrijven, terwijl grasland juist daar als drager van de waterkwaliteit gewenst is. In andere regio's hoeft een beperkte krimp van grasland niet automatisch tot een verslechtering van de waterkwaliteit te leiden.

De beste garantie voor het behoud van grasland, met name relevant voor de zuidelijke zand- en lössregio's, is het behoud van melkveebedrijven door derogatie en ruimere gebruiksnormen. Daarnaast zal het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) de graslandteelt sterker moeten ondersteunen. Grasland moet bovendien in de samenwerking met akkerbouwers beter worden gewaardeerd.

Daarbij denkt LTO onder meer aan:

- de mogelijkheid tot bemesting na de hoofdteelt;
- het, vergelijkbaar met wintergranen, toestaan van inzaai van een vanggewas (bijvoorbeeld gras) dat in het daaropvolgende jaar als hoofdteelt geldt tot uiterlijk 31 oktober na de teelt van mais;
- het hanteren van het 2:6 alternatief in plaats van het 1:3 rotatiesysteem;
- een graslandregeling/compensatie om ondernemers tegemoet te komen voor het verlies van derogatie en de daarmee samenhangende beperkingen;
- de introductie van doelsturing hier een stimulerende rol in te laten spelen. Juist in kwetsbare gebieden kan tijdelijk grasland hierdoor namelijk een aantrekkelijker gewas worden, waarmee intensieve(re) teelten behouden blijven en tegelijkertijd wordt bijgedragen aan de waterkwaliteitsdoelen.

Zonder nadere duiding is niet te beoordelen waar het ministerie voor kiest. LTO acht het van groot belang dat deze maatregel zo spoedig mogelijk wordt uitgewerkt en afgestemd met de sector, waarbij de inzet moet zijn om ruimte te laten voor verantwoorde, bedrijfsspecifieke keuzes binnen heldere randvoorwaarden. Alleen dan kan het voornemen

tot graslandbehoud daadwerkelijk bijdragen aan de doelen, zonder de bedrijfsvoering onnodig te belemmeren.

5.3.1 Aanwijzing aandachtsgebieden oppervlaktewater stikstof (N) en fosfor (P)

De transitie van NV-gebieden naar zogenoemde aandachtsgebieden wordt door LTO Nederland in principe als positief beoordeeld. Het biedt een kans om waterkwaliteitsopgaven daadwerkelijk gebiedsspecifiek en gericht aan te pakken. Ook het voornemen om in gebieden waar enkel sprake is van een fosforprobleem geen korting op stikstofgebruiksnormen meer toe te passen, is een terechte correctie op het eerder gevoerde beleid. Deze keuzes getuigen van een meer gebalanceerde benadering.

Desondanks blijft het zorgelijk dat in de aandachtsgebieden voor stikstof, bovenop de aangekondigde verlaagde stikstofnorm, nog eens een extra korting tot (bij elkaar opgeteld) maximaal 20% wordt opgelegd. Dit leidt in de praktijk tot cumulatieve lasten, zeker in combinatie met andere verplichtingen zoals vanggewassen, bufferstroken en gewasrotatie. Daarbij is het onduidelijk hoe deze kortingen zich precies verhouden tot de feitelijke opgave per waterlichaam.

LTO roept het ministerie op om:

- zo spoedig mogelijk de definitieve kaart met aandachtsgebieden te publiceren, zodat ondernemers hun bouwplan en investeringen tijdig kunnen afstemmen op de toekomstige regelgeving;
- de huidige herziening is gebaseerd op het criterium eutrofiëring, waarbij overschrijding van stikstof- en fosfornormen bepalend is. LTO pleit voor de ontwikkeling van een bredere, transparante en wetenschappelijk robuuste methodiek die naast nutriëntenbelasting ook andere relevante waterkwaliteitsindicatoren en bronanalyses meeneemt, zodat de aanwijzing minder controversieel is en beter aansluit bij de daadwerkelijke situatie in het gebied;
- een heldere, transparante en kwantitatieve onderbouwing van de noodzaak én effectiviteit van de voorgestelde gebiedskortingen;
- duidelijkheid over de verhouding tussen gebiedskortingen en vrijstellingen binnen doelsturing, om tegenstrijdigheden in het beleid te voorkomen waarbij ondernemers enerzijds gestimuleerd en anderzijds benadeeld worden;
- zorg snel voor duidelijkheid en volledige transparantie over hoe bronanalyses en waterkwaliteitsmetingen in samenhang worden gebruikt bij de beoordeling en aanwijzing van gebieden, zodat voor alle betrokken partijen helder is welke factoren en gegevens aan de besluitvorming ten grondslag liggen.

5.3.2 Aanpassing van het stelsel van stikstofgebruiksnormen

De actualisatie van de stikstofgebruiksnormen is een van de belangrijkste wijzigingen in het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, met directe gevolgen voor de bemestingsruimte van agrarische bedrijven. Tegelijkertijd roept de voorgestelde aanpassing van de stikstofgebruiksnormen fundamentele vragen op over effectiviteit, proportionaliteit en uitvoerbaarheid. Hoewel de normen worden geactualiseerd op basis van een nog te verschijnen advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM), is voor veel ondernemers nu onduidelijk welke effecten de voorgestelde wijzigingen precies zullen hebben op hun bedrijfsvoering. Zeker in regio's waar de nitraatnorm al ruimschoots wordt gehaald, leidt mogelijk verdere aanscherping tot onnodige beperkingen in gebruik van

mineralen, met negatieve gevolgen voor opbrengst, bodemvruchtbaarheid en bedrijfsrendement. Door deze ná sluiting van de consultatie van het 8^{ste} te communiceren kan geen integrale reactie i.c.m. doelsturing worden gegeven.

LTO betreurt het dan ook dat cruciale informatie over de stikstofgebruiksnormen ontbreekt in het huidige concept. De aangekondigde herziening van de stikstofgebruiksnormen vormt een fundamenteel onderdeel van het 8e APN. Deze onvolledigheid maakt het onmogelijk om de impact van zowel het actieprogramma als het doelsturingsinstrument goed te beoordelen. LTO pleit ervoor om rekening te houden met de goede landbouwpraktijk. Generieke aanscherping die leiden tot normen ver onder het bemestingsadvies is onverantwoord: er dreigen dan bepaalde teelten economisch en teelttechnisch onmogelijk te worden. Een illustratief voorbeeld van de knelpunten rondom de stikstofnormen betreft de preiteelt op zuidelijk zand, een gewas wat uitsluitend op zandgronden geteeld kan worden vanwege oogstomstandigheden. De huidige stikstofgebruiksnorm voor deze teelt bedraagt in NV gebieden op zand 144 kg N per hectare, terwijl het Handboek voor Bemesting (CBAV) een veel hogere behoefte aangeeft. Alleen al de aanbevolen bijbemesting bedraagt 200 kg N per hectare. De huidige regelgeving schiet tekort voor een rendabele en kwalitatief verantwoorde teelt.

Zo geldt in NV-gebieden op zand voor wintertarwe een gebruiksnorm van 128 kg N/ha, terwijl de tarwekorrel een relatief hoog eiwitgehalte heeft. Per ton korrel is globaal 25 kg N/ha nodig, wat neerkomt op een totale behoefte van 170 tot 250 kg stikstof per hectare. Dit verschil heeft directe gevolgen voor de opbrengst en de teeltkwaliteit.

Zoals ook benoemd bij het onderdeel 5.2.4 Behoud grasland, is het van belang dat gebruiksnormen worden afgestemd op zowel de invloed op de waterkwaliteit als op de behoefte van het gewas. Gras wordt primair geteeld voor de eiwitproductie, waarvoor stikstof noodzakelijk is. Op dit moment geldt voor beweide grasland op zand in een NV-gebied een gebruiksnorm die 50% bedraagt van de landbouwkundige adviesnorm. De norm is in het vorige actieprogramma nog met 20% verlaagd. Nederland had destijds kunnen kiezen voor een andere verdeling van deze korting, maar heeft dat niet gedaan.

Het gevolg is dat grasland op deze wijze beperkt perspectief biedt en melkveehouders vaker zijn aangewezen op de aankoop van eiwitten via krachtvoer. LTO pleit er daarom voor om bij de bepaling van de gebruiksnorm voor grasland, en de bijbehorende werkingscoëfficiënt van op het eigen bedrijf aangewende dierlijke mest, niet langer op bedrijfsniveau, maar op perceelsniveau onderscheid te maken tussen weiden en volledig maaien. Dit onderscheid kan eenvoudig via de Gecombineerde Opgave per perceel worden aangegeven en gecontroleerd, ook via satellietbeelden.

In de meeste gevallen wordt melkvee uitsluitend op de huiskavel geweid. Voor bedrijven die alleen jongvee weiden geldt reeds dat zij mogen rekenen met de gebruiksnorm *volledig maaien*. Het doorvoeren van dit perceelsgerichte onderscheid sluit beter aan bij de praktijk, stimuleert samenwerking met akkerbouwers (bijvoorbeeld voor grasproductie op afstand dat volledig gemaaid wordt) en ondersteunt weidegang, doordat bedrijven die weiden niet langer voor hun volledige grasareaal een lagere gebruiksnorm hoeven te hanteren.

LTO roept het ministerie op om:

- Het advies van de CDM op korte termijn te publiceren, zodat het als onderbouwing voor beleidsmaatregelen transparant beschikbaar is voor de sector;

- of deze gefaseerd te introduceren, omdat veel bouwplannen en teeltrotaties voor 2026 al zijn vastgesteld en tussentijdse wijzigingen tot onnodige economische en organisatorische schade leiden;
- Na publicatie van de geactualiseerde gebruiksnormen in gesprek te treden met teeltspecialisten per sector, aangezien gedetailleerde teeltkennis essentieel is om tot goed onderbouwde en uitvoerbare beleidskeuzes te komen. En deze adviezen door te vertalen naar beleid.

5.3.3 Korting stikstofgebruiksnorm opvolgend gewas na scheuren gras

LTO Nederland erkent dat het scheuren van oud grasland kan leiden tot een tijdelijke verhoging van minerale stikstof in de bodem, wat in sommige gevallen extra risico's met zich meebrengt voor nitraatuitspoeling. Tegelijkertijd geldt dat het effect hiervan sterk varieert afhankelijk van regio, bodemtype, moment van scheuren, het opvolgende gewas en het weer.

In het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt voorgesteld om in alle gevallen een generieke korting toe te passen op de stikstofgebruiksnorm van het gewas dat volgt na het scheuren van grasland op zand- en lössgronden. LTO Nederland heeft hierover fundamentele zorgen. De stikstof die vrijkomt bij het scheuren van grasland moet eerst worden opgebouwd. Door het verlies van derogatie wordt netto minder organisch gebonden stikstof aangewend, afhankelijk van de gehanteerde werkingscoëfficiënt tussen de 45% en 60%, waardoor deze opbouw trager verloopt.

In NV-gebieden wordt dit effect versterkt door de reeds geldende extra korting van 20% op de gebruiksnorm, waardoor het stikstofleverend vermogen (NLV) van de bodem verder afneemt.

LTO pleit ervoor dat, alvorens deze ingrijpende maatregel wordt ingevoerd, eerst nader onderzoek plaatsvindt en bemestingsadviezen hierop worden aangepast. In deze adviezen moet expliciet rekening worden gehouden met het stikstofleverend vermogen van de bodem, zodat gewassen de benodigde nutriënten krijgen zonder dat dit leidt tot onnodige milieubelasting.

Juist in het licht van eerdere en nieuwe kortingen in aandachtsgebieden, bufferstroken en stikstofnormaanpassingen is het van belang dat nieuwe maatregelen enkel worden ingevoerd als deze daadwerkelijk en aantoonbaar bijdragen aan de beleidsdoelen. LTO pleit daarom voor een gebiedsspecifieke, op data gebaseerde toepassing van deze maatregel, waarbij ook rekening wordt gehouden met bodemvoorraadmetingen, bemestingsadvies en bedrijfsvoering.

Daarnaast is het cruciaal dat het ministerie vooraf inzichtelijk maakt:

- hoe die zich verhoudt tot bestaande voorschriften (zoals graslandscheurregels in het GLB);
- en hoe onbedoelde neveneffecten op rotatie, bouwplanflexibiliteit en bodemkwaliteit worden voorkomen.

LTO roept het ministerie daarom op om deze maatregel niet als generieke korting op te nemen, maar om deze te verbinden aan praktijkgerichte voorwaarden en als onderdeel van doelsturing (nadat hier onderzoek over plaats gevonden heeft).

5.3.4 Actualisatie stelsel van fosfaatgebruiksnormen

LTO Nederland onderschrijft het belang van een zorgvuldig en werkbaar stelsel van fosfaatgebruiksnormen, dat bijdraagt aan een evenwichtige nutriëntenbalans en waterkwaliteitsverbetering. Daarbij moeten bodemvruchtbaarheid, waterkwaliteit en een gezonde kringlooplandbouw met elkaar in balans worden gebracht. De aankondiging in het 8e APN dat het fosfaatgebruiksnormenstelsel zal worden geëvalueerd, vormt op zichzelf een logische stap, gezien de nieuwe fosfaatindicator op basis van P-AL en P-CaCl₂ in het 6e APN heeft gezorgd voor een verlaging van de fosfaatgebruiksruimte op veel akkerbouwbedrijven op kleigrond, soms tot wel 20% terwijl het risico op fosfaatemissies op deze gronden als gering wordt beschouwd (van den Dool et al., 2022). Het NMI en WUR hebben daarom in 2022 al geadviseerd om de huidige opzet van de fosfaatindicator en de consequenties voor de hoogte van de P-gebruiksnorm kritisch te evalueren en zo nodig te herzien.

Tegelijkertijd plaatst LTO vraagtekens bij de onduidelijke positionering van deze maatregel in het actieprogramma. In tegenstelling tot andere onderdelen, bevat deze maatregel geen inhoudelijke contouren, beleidsvoorkeur of richting. Het plan is om de evaluatie pas in 2026 te starten, met mogelijke besluitvorming in 2027, waarna afhankelijk van de uitkomst en het besluit nog een ongespecificeerde implementatietermijn volgt.

Daarmee is het onduidelijk:

- of de evaluatie is gericht op effectiviteit, doelmatigheid of praktische werkbaarheid;
- in welke richting beleidswijzigingen worden overwogen (verruiming, aanscherping of herverdeling);
- en op welke termijn agrarische ondernemers zich kunnen voorbereiden op eventuele aanpassingen.

LTO pleit ervoor dat:

- de evaluatie in 2026 open, transparant en sector-breed wordt opgezet;
- bij de evaluatie praktijkgegevens en agronomische effecten expliciet worden meegewogen;
- en dat er vóór 2028/29 géén beleidswijziging wordt voorbereid of juridisch verankerd, zolang de evaluatie niet minimaal een half jaar ervoor is afgerond en besproken met de sector.

Een toekomstbestendig fosfaatbeleid vraagt om zorgvuldige onderbouwing, voldoende voorbereidingstijd en heldere communicatie. LTO vraagt het ministerie om bij de verdere uitwerking van deze maatregel tijdig duidelijkheid te geven over doel en aanpak van de beoogde evaluatie en eventuele beleidswijzigingen.

5.4.1 Aanpassing aanhouden mestvrije bufferstroken

In het 8e APN wordt bevestigd dat het verplicht aanhouden van mestvrije bufferstroken langs watergangen ook in de komende jaren van kracht blijft in de meeste regio's (de bufferstroken op klei en veen, waar de waterkwaliteit in orde is, worden versmald), terwijl het veldonderzoek naar de daadwerkelijke effectiviteit van deze maatregel nog zeker drie tot vier jaar in beslag neemt. LTO Nederland vindt deze volgorde onlogisch en onwenselijk: maatregelen die diep ingrijpen in de gebruiksmogelijkheden van landbouwgrond en het verdienvermogen van agrarische ondernemers zouden pas verplicht mogen worden nadat hun effectiviteit is aangetoond, niet andersom.

LTO vraagt het ministerie om:

- het verplicht aanhouden van mestvrije bufferstroken pas te verplichten nadat veldonderzoek de effectiviteit ervan heeft aangetoond;
- eenduidigheid in regelgeving tussen het GLB en het mestbeleid, door dezelfde uitzonderingen op bufferstrookbreedtes mogelijk te maken binnen de GLB-regels. Dit is een essentiële randvoorwaarde. LTO vraagt daarom eerst om duidelijkheid of aanpassing binnen het huidige GLB-stelsel überhaupt mogelijk is
- de mogelijkheid te bieden voor maatwerk in regio's, sectoren en bepaalde teelten, waarbij de breedte van de mestvrije bufferstrook, met een juiste en onafhankelijke onderbouwing, aangepast kan worden.

5.4.2 Bezinkgreppel op de bufferstrook

Het concept-8^e APN stelt voor om in bufferstroken een bezinkgreppel aan te leggen, met als doel het verminderen van afspoeling naar oppervlaktewater. LTO Nederland onderschrijft dit doel, maar plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde wijze van uitvoering.

LTO acht het essentieel dat ondernemers de vrijheid behouden om zelf te bepalen hoe een bezinkgreppel wordt vormgegeven en beheerd. Bedrijfsspecifieke omstandigheden, zoals perceelsinrichting, bodemtype, waterafvoer en het risico voor werknemers en boeren bij het werken langs en rond de greppel, verschillen sterk. Een uniforme verplichting doet onvoldoende recht aan deze diversiteit en kan leiden tot situaties die onpraktisch of zelfs onveilig zijn.

LTO pleit daarom voor een meer flexibele invulling: zolang het hoofddoel van de maatregel, het voorkomen en verminderen van afspoeling, wordt gehaald door de aanleg van een greppel, moet de ondernemer de ruimte krijgen om de inrichting en het beheer van de bezinkgreppel zelf vorm te geven.

5.4.3 Groen op de bufferstrook

In het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt vastgehouden aan de verplichting om bufferstroken te voorzien van blijvend groen. LTO Nederland onderschrijft dat deze stroken een bijdrage kunnen leveren aan het beperken van nutriëntenuitspoeling, maar benadrukt dat er nog veel onduidelijkheid is over de praktische uitvoering en de samenhang met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Met name is snel duidelijkheid nodig over de impact van deze verplichting op de invulling van de eco-activiteiten *groene braak* en *bufferstrook met kruiden*. In de huidige GLB-systematiek kunnen bufferstroken namelijk worden ingevuld met diverse teelten of spontane opkomst. Wanneer bufferstroken echter vanuit een aandachtsgebied verplicht worden opgelegd, ontstaat onzekerheid in hoeverre deze nog meetellen als eco-activiteit.

5.5.1 Actualiseren grondsoortenkaart

LTO Nederland erkent dat het wenselijk is dat de grondsoortenkaart, die mede bepalend is voor de bemestingsnormen en het toepassingsregime van meststoffen, actueel en gebaseerd op betrouwbare gegevens is. Grondsoort bepaalt immers in belangrijke mate ook de uitspoelingsgevoeligheid, en daarmee de potentiële druk op de waterkwaliteit. Een correct en actueel bodembeeld draagt bij aan doelgericht beleid.

Tegelijkertijd blijft LTO grote zorgen houden over de manier waarop deze actualisatie wordt doorgevoerd. In haar reactie op het 7e ANP gaf LTO al aan dat de destijds aangekondigde wijziging van de kaart:

- tot plotselinge herindeling van percelen leidde zonder ruimte voor bezwaar;
- zonder voldoende communicatie en zonder praktijktoets tot stand kwam;
- directe gevolgen had voor de gebruiksnormen en bouwplanmaatregelen zonder dat agrariërs hierop konden anticiperen.

Ook is onduidelijk:

- in hoeverre ondernemers betrokken worden bij de vaststelling van hun perceelsclassificatie;
- hoe met overgangssituaties wordt omgegaan;
- of individuele bedrijven die nadelig getroffen worden door deze actualisatie gecompenseerd worden en hoe;
- welke mogelijkheden er zijn om onterechte herclassificaties aan te vechten en te corrigeren.

LTO wijst erop dat een wijziging van grondsoortclassificatie grote directe gevolgen heeft voor bemestingsnormen, teeltrotatie en mestafzet. De impact op de bedrijfsvoering is groot. Herindeling moet dan ook niet lichtvaardig of uitsluitend technisch worden benaderd, maar zorgvuldig worden ingebed in beleid, communicatie en bezwaarstructuren.

5.5.3 Herwonnen stikstofmeststoffen uit dierlijke mest (RENURE)

LTO Nederland is verheugd dat het concept-8e APN de inzet op Europese toelating van herwonnen stikstofmeststoffen uit dierlijke mest (RENURE) heeft bevestigd en onderschrijft deze inzet volledig. RENURE producten bieden namelijk een duurzame, circulaire en technisch beproefde mogelijkheid om stikstofverliezen te beperken, de druk op de mestmarkt te verlagen en de afhankelijkheid van kunstmest te verminderen. RENURE sluit daarmee naadloos aan bij de ambitie om kringlooplandbouw te realiseren.

LTO betreurt het (voorlopig) uitblijven van Europese goedkeuring, temeer omdat RENURE-producten aantoonbaar bijdragen aan emissiereductie, nutriëntenefficiëntie en bodemverbetering. In vergelijking met kunstmest zijn RENURE-producten bovendien energiezuiniger en sluiten zij aan bij het hergebruik van mineralen binnen de agrarische kringloop. Mede hierdoor moeten er concrete doorbraken komen op korte termijn.

Tegen deze achtergrond roept LTO het ministerie op om onverminderd in te blijven zetten op Europese toelating, en daarbij actief te blijven lobbyen bij lidstaten en de Commissie. Bovendien moet ook verkent worden of pilottoepassing (zoals in de Pilot Mineralenconcentraten) verlengd of uitgebreid moet worden zolang Europese goedkeuring van RENURE uitblijft.

5.6.1 Stimuleren van organische stofrijke meststoffen

Voor de paddenstoelensector is het van groot belang dat de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) op korte termijn met een definitief oordeel komt over de status van champost. Deze discussie loopt al jaren en brengt onnodige onzekerheid, kosten en administratieve lasten met zich mee voor champignon telers.

LTO Nederland is van mening dat champost een waardevolle organische bodemverbeteraar is. De huidige benadering, waarbij champost vanwege zijn herkomst blijvend als meststof wordt geclassificeerd, gaat voorbij aan de feitelijke eigenschappen en samenstelling van het product. Een objectieve herbeoordeling op basis van samenstelling, eigenschappen en milieueffecten is daarom noodzakelijk om recht te doen aan de werkelijke waarde van champost en om de inzet van organische stofrijke meststoffen te stimuleren.

LTO roept het ministerie daarom op om het CDM-advies over champost zo snel mogelijk te publiceren. Dit geeft ondernemers tijdige duidelijkheid en de mogelijkheid hun bedrijfsvoering hierop af te stemmen. Daarbij is het voor LTO van groot belang dat champost ten minste gelijkgesteld wordt aan GFT-compost, waarbij stikstof en fosfaat voor 25% meetellen bij toediening (in plaats van de huidige 75%).

In het kader van het stimuleren van organische meststoffen wijst LTO Nederland erop dat de huidige werkingscoëfficiënten voor sommige producten, zoals stro-rijke eendenmest, te hoog zijn ingeschat. Zo wordt vaste geitenmest vaak op een werkingscoëfficiënt van 35% gewaardeerd, terwijl stro-rijke eendenmest op 55% staat. Dit leidt ertoe dat deze meststoffen in de praktijk onnodig beperkt worden in hun inzet, terwijl ze juist waardevol zijn voor de bodemvruchtbaarheid en bijdragen aan het organische stofgehalte. LTO pleit er daarom voor om de werkingscoëfficiënt voor eendenmest bij te stellen.

Daarbij onderstreept LTO dat organische stofrijke meststoffen, zoals champost, dierlijke mest en compost, van groot belang zijn voor alle teelten. Ze dragen bij aan het verbeteren van de bodemstructuur, verhogen het organische stofgehalte en daarmee de bodemvruchtbaarheid, en versterken het waterbergend vermogen van de bodem. Deze eigenschappen zijn niet alleen gunstig voor de teeltopbrengsten, maar ook voor het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen, omdat een vitale bodem beter in staat is nutriënten vast te houden en uitspoeling te beperken.

Een te hoge werkingscoëfficiënt doet geen recht aan de feitelijke benutbaarheid van de stikstof in deze meststoffen. Het gevolg is dat ondernemers minder ruimte krijgen om deze mest toe te passen, terwijl de feitelijke milieubelasting lager ligt dan op papier wordt aangenomen. LTO roept het ministerie daarom op om de werkingscoëfficiënten te herzien en waar nodig te verlagen, op basis van actuele praktijkgegevens en onafhankelijk onderzoek.

Hoofdstuk 6 t/m 9

Hoofdstukken 6 tot en met 9 behandelen praktijkonderzoek, toezicht, handhaving en monitoring. LTO Nederland benoemt de belangrijkste aandachtspunten.

6. Praktijkonderzoek

Als LTO benadrukken wij het belang van praktijkonderzoek. Beleidsmaatregelen zijn vaak gebaseerd op modellen, maar het is essentieel deze te toetsen en te ondersteunen in de praktijk. Door bestaande praktijknetwerken te bundelen in een brede onderzoeksopzet kunnen hiaten met betrekking tot gewas, bodem, bedrijfstype en doelsturingsmethoden in

kaart worden gebracht en aangevuld. Zo ontstaat een solide basis om gefundeerde uitspraken te doen over de relatie tussen management en waterkwaliteit, en over de effectiviteit van doelsturing. LTO Nederland wil hierbij nadrukkelijk betrokken worden bij de totstandkoming van dit praktijkonderzoek, zodat de kennis en ervaring van ondernemers vanaf het begin wordt meegenomen en de uitkomsten daadwerkelijk aansluiten bij de landbouwpraktijk.

7.2. Achtergrond toezicht en handhaving mestbeleid

LTO onderschrijft het belang van effectieve handhaving maar maakt zich zorgen over de toenemende regeldruk, administratieve lasten en de complexiteit van de datastromen. De inzet op risicogerichte handhaving, data-analyse (Control Room, rVDM) en ketensamenwerking kan alleen effectief zijn als de informatiepositie van zowel overheid als ondernemer betrouwbaar, transparant en actueel is. LTO vindt dat ondernemers tijdig inzicht moeten krijgen in hun geregistreerde gegevens, zodat zij fouten kunnen corrigeren en proactief kunnen sturen op naleving.

Verder benadrukt LTO dat handhaving proportioneel en uitvoerbaar moet zijn, met prioriteit voor bewust en structureel niet-nalevende partijen. Intensivering van toezicht mag niet leiden tot een sfeer van wantrouwen richting de brede groep ondernemers die wél conform de regels werkt.

9.2 Monitoring maatregelen 8e actieprogramma

In het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn richt de monitoring zich primair op het volgen van de uitvoering van de maatregelen. Naast het volgen van de naleving is het volgens LTO essentieel om ook te monitoren wat de gezamenlijke effecten van de maatregelen zijn, zowel op de waterkwaliteit als op de bedrijfseconomische positie van agrarische ondernemers. Het is immers de stapeling van verplichtingen die in de praktijk bepalend is voor de uitvoerbaarheid en het draagvlak. Zonder dit integrale beeld bestaat het risico dat maatregelen wel worden uitgevoerd, maar dat de beoogde milieuwinst achterblijft of disproportioneel hoge kosten voor ondernemers met zich meebrengt.

E. Conclusie

LTO Nederland waardeert de inzet van het ministerie om met het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn een systeemomslag naar doelsturing te maken. Dit sluit aan bij onze oproep om meer ruimte te geven aan vakmanschap en gebiedsgerichte maatregelen. Tegelijkertijd constateren wij dat in het huidige concept veel essentiële onderdelen ontbreken, zoals uitgewerkte streefwaarden, een (werkbaar) meetprotocol, en concrete uitwerking van geactualiseerde stikstofgebruiksnormen en gewaslijsten. Voor een succesvolle invoering van doelsturing is duidelijkheid over deze randvoorwaarden cruciaal. Deze open eindjes maken het onmogelijk om nu een volledig en sluitend oordeel te geven over de inhoud, uitvoerbaarheid en effectiviteit van het programma.

Daarnaast ervaren ondernemers een aantal voorgestelde maatregelen als zeer belastend voor de bedrijfsvoering en economisch perspectief. LTO dringt er daarom op aan om bij de verdere uitwerking nadrukkelijk te kijken naar proportionaliteit, uitvoerbaarheid en samenhang, zodat de maatregelen bijdragen aan de waterkwaliteitsdoelen zonder het verdienvermogen onnodig te beperken.

LTO Nederland verwacht dat de inbreng vanuit deze consultatiereactie zorgvuldig wordt meegenomen in de definitieve besluitvorming en dat het ministerie op korte termijn helderheid geeft over de nog openstaande punten, zodat ondernemers tijdig en met zekerheid kunnen anticiperen op de komende verplichtingen.