

Reactie op concept Uitvoeringsregeling Meststoffenwet

6 november 2025

De Nederlandse akkerbouwsector heeft onderstaande reactie opgesteld voor de [consultatie](#) voor de wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) in verband met de aanpassing van de stikstofgebruiksnormen en aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof, waarmee uitvoering wordt gegeven aan een van de maatregelen in het achtste actieprogramma Nitraatrichtlijn (8^e APN). In de reactie is ook de reflectie op het achterliggende [CDM-advies over actualisering stikstofgebruiksnormen op zand- en lössgrond](#) meegenomen.

Inleiding

Met circa 550.000 hectare heeft de akkerbouw een grote verantwoordelijkheid als het gaat om duurzaam bodem- en waterbeheer. BO Akkerbouw en haar 14 leden willen gezond voedsel produceren binnen de wettelijke milieugrenzen, met maatschappelijke waardering en met rendement voor alle schakels in de keten. Vanuit die visie hebben BO Akkerbouw en haar leden de afgelopen periode gewerkt aan de [Sectoraanpak Nitraat](#), waarin de sector proactief inzet op het terugdringen van emissie van nitraat naar het grondwater.

Deze reactie is dan ook opgesteld vanuit het uitgangspunt dat BO Akkerbouw en haar leden willen werken aan het verder verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. We gaan daarbij in op zaken die ons als centraal platform voor akkerbouwketens en als kenniscentrum voor akkerbouwers in het bijzonder opvallen. Daarnaast sluit BO Akkerbouw zich aan bij de reacties van haar [leden](#) op de wijziging van de Urm.

Systematiek van gebruiksnormen

Als sector pleiten we voor nutriëntenbeleid gericht op duurzaam bodembeheer en de gezonde teelt van onze gewassen binnen de geldende milieunormen. De huidige systematiek van gebruiksnormen en daarmee ook de voorgestelde actualisatie is wat de sector betreft een doodlopende weg. Voor we inhoudelijk ingaan op de wijzigingen in het Urm, willen we daarom oproepen om de komende jaren te gaan werken aan een omslag in het mestbeleid en daarbij het gebruiksnormenstelsel te herzien.

De reden daarvoor is dat de systematiek van gebruiksnormen, zoals ingevoerd in 2006, is gebaseerd op een modelmatige benadering van bemesting van gewassen die geen recht doet aan de praktijk. Er wordt namelijk gerekend op basis van vaak gedateerd onderzoek, terwijl de rassen, de bemesting, het klimaat en de teelttechnieken in de afgelopen decennia zijn veranderd. Door de aanpassingen en aanscherpingen in de afgelopen twee decennia is het gat tussen theorie en praktijk steeds groter geworden. Met het voorliggende voorstel voor wijziging van de Urm wordt dat gat nog groter.

Terwijl de verbetering van de grondwaterkwaliteit sinds 2012 stagneert, wordt er met het voorliggende Urm geen nieuwe richting ingeslagen. Een bijdrage aan de verbetering van de grondwaterkwaliteit kan op basis van de bestaande systematiek niet worden verwacht. Omdat deze systematiek zo ver afstaat van de praktijk zal het draagvlak voor het mestbeleid nog verder verminderen. Daarnaast zullen excessen niet afnemen. Sterker nog, we zien dat het gebruiksnormenstelsel in combinatie met andere onderdelen van het mestbeleid excessen juist in de hand werkt en boeren onnodig wegleidt van de goede landbouwpraktijk.

Deze gevolgen van de wijzigingen in het generieke beleid zullen ook het succes van doelsturing negatief beïnvloeden, terwijl doelsturing juist de richting is naar verbetering van de waterkwaliteit en recht doet aan het vakmanschap van telers.

Belang van de omslag naar doelsturing

Zoals aangegeven in de [reactie op de internetconsultatie van het concept 8e APN](#) zijn BO Akkerbouw en haar leden positief over de opname van doelsturing in het 8e APN. Wat ons betreft is doelsturing een belangrijk onderdeel van de gewenste omslag in het mestbeleid.

In de doelsturingsaanpak krijgen telers aan de hand van de indicator Nmin-residu inzicht in het risico voor uitspoeling naar het bovenste grondwater en kunnen zij op perceelniveau gericht sturen op een concrete drempelwaarde. Telers krijgen daarbij de ruimte om de maatregelen te kiezen die het beste aansluiten bij hun bedrijfsvoering en deze op het juiste moment en de juiste plaats toe te passen. Bij aantoonbaar goed resultaat krijgen ze uitzonderingen voor bepaalde maatregelen uit het generieke beleid. Eén van de uitzonderingen betreft een verhoging van de stikstofgebruiksnorm.

We willen benadrukken dat het zowel voor telers als voor de waterkwaliteit van belang is dat de doelsturingsaanpak in het ingroeipad van het 8e APN tot een succes wordt gemaakt. Dit kan alleen als (de vrijwillige) deelname aan doelsturing daadwerkelijk ruimte geeft aan verantwoordelijkheid, vakmanschap beloont en toekomstperspectief biedt. Zo zou het voor telers met Nmin-residuwaarden onder de drempelwaarde mogelijk moeten worden om de bemesting af te stemmen op de daadwerkelijke gewasbehoefte. Ook zullen de consequenties bij ongewenst gedrag in het doelsturingsspoor in verhouding moeten staan tot die in het generieke spoor.

Duidelijk moet ook zijn dat het voorgestelde ingroeipad leidt tot volledige doelsturing in het 9e APN. BO Akkerbouw en haar leden willen doelsturing vanuit deze visie samen met andere sectoren en het ministerie van LNV nader uitwerken.

Transparantie en onderbouwing van de stikstofgebruiksnormen

In onze overtuiging is een zorgvuldige consultatie alleen mogelijk als de volledige onderbouwing van nieuwe normen tijdig beschikbaar is. We betreuren het dat dit slechts in beperkte mate het geval is. De sector is onvoldoende betrokken bij de toetsing van de modeluitkomsten die ten grondslag liggen aan de wijzigingen in het Urm. Essentiële onderdelen die wij missen zijn:

- een transparante onderbouwing van uitspoelingsgevoeligheid van gewassen. Bij veel gewassen, zoals suikerbieten, granen en peulvruchten, die in 2022 door de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) in het advies voor [indeling van gewastypen 7e APN](#) en ook in [Vlaanderen](#) zijn aangemerkt als niet-uitspoelingsgevoelig, is in het nieuwe [CDM-advies](#) de indeling gewijzigd naar uitspoelingsgevoelig. Het is niet duidelijk om welke reden en met welke onderbouwing de CDM van het oordeel uit 2022 is afgeweken;
- bemestingsadviezen die gebaseerd zijn op recente veldproeven. In het WOG-WOD model wordt gerekend met bemestingsadviezen gebaseerd op soms wel 30-40 jaar oude bemestingsproeven, die zeer waarschijnlijk sterk afwijken van de feitelijke stikstofbehoefte van moderne teelten (op basis van andere rassen, teeltgebieden, teelttechnieken en mesttoepassingen);
- inzicht in de aannames over stikstofbehoefte en stikstofafvoer (in geoogst product) die gedaan zijn bij de modelberekeningen en de onderbouwing van de invloed van gewasresten op de nitraatuitspoeling. Het is onduidelijk welke informatie daarover in de modelberekeningen is gebruikt en of recente inzichten daarbij zijn meegenomen;
- het meenemen van actuele meetgegevens ter validatie van de modelberekeningen. In de praktijk zijn zowel in Nederland, maar zeker ook in Vlaanderen, Nmin-residuegegevens beschikbaar die hiervoor gebruikt kunnen worden. Zo zijn er in het Groeikracht Cosun programma in de afgelopen jaren op grote schaal en door heel Nederland metingen uitgevoerd;
- duidelijke kaarten van de geactualiseerde grondsoortenregio's. In het concept 8e APN is aangegeven dat actualisatie voor ca. 50.000 hectare zou kunnen leiden tot vaststelling van een andere grondsoort. Dit kan flinke consequenties hebben voor de betreffende bedrijven.

Zorgen over stikstofgebruiksnormen

BO Akkerbouw en haar leden zijn positief over verruiming van de gebruiksnormen naar of in de richting van het bemestingsadvies bij gewassen in gebieden waar dit mogelijk is zonder de waterkwaliteit te belasten. Dit is in lijn met de oproep tot regionaal maatwerk.

De akkerbouwsector maakt zich echter grote zorgen over de teelten in het zuidelijk zandgebied, het lössgebied en sommige aandachtsgebieden. In deze gebieden worden de gebruiksnormen zodanig laag dat de aanvoer van stikstof in veel gewassen lager is dan de afvoer. Dit gaat volledig voorbij aan het principe van evenwichtsbemesting. Bij akkerbouwgewassen in het zuidelijk zandgebied bijvoorbeeld varieert het verschil tussen de gebruiksnorm en de hoeveelheid stikstof die wordt afgevoerd met geoogst product naar schatting tussen de 10 tot 25%. Dit betekent uitputting van de bodemvoorraad, waarbij de economische gevolgen na verloop van tijd steeds groter zullen worden.

Ook betekent een lagere gebruiksnorm dat de mogelijkheden om organische stof aan te voeren beperkt worden. Op zandgronden, waar het organische stofgehalte cruciaal is voor bodemkwaliteit, leidt dit op termijn tot slechtere bodemstructuur, lagere vochtvasthouding en slechtere mineralisatie.

Bij veel gewassen is de verlaging van de stikstofgebruiksnormen in het zuidelijk zandgebied onredelijk hoog. Wij signaleren daarbij veel onduidelijkheden en inconsistenties in de onderbouwing van de verlaging van de normen. Hieronder benoemen we een aantal voorbeelden, zonder uitputtend te willen zijn.

Pootaardappelen en uien

Pootaardappelen en uien (anders dan zaaiui en winterui, 2^e jaars plantui) zijn in tegenstelling tot in 2022 nu aangemerkt als uitspoelingsgevoelig en krijgen te maken met een stikstofgebruiksnorm van 55% van het bemestingsadvies. Dat betekent voor deze gewassen een onevenredig grote verlaging ten opzichte van de gebruiksnorm in NV-gebieden die in 2025 al sterk verlaagd was (van 5% naar 20% korting op de gebruiksnorm). De wijziging in het Urm zou nog eens een verlaging betekenen van 31% van het bemestingsadvies (en 25% voor de pootaardappel uitgroei-teelt).

Na gewassen die vroeg geoogst worden kan een vanggewas nog veel stikstof opnemen. In de modelberekeningen is ervan uitgegaan dat een vanggewas na akker- en tuinbouwgewassen in het zuidelijk zandgebied gemiddeld 24 kg N/ha opneemt. Dit is een onderschatting wanneer vanggewassen vroeg ingezaaid worden, zoals na pootaardappelen, vroege consumptie- en zetmeelaardappelen en uien. We dringen erop aan om realistische aannames te doen voor de stikstofopname van vanggewassen, gerelateerd aan de oogstdatum van gewassen en de aannemelijke inzaaidatum van vanggewassen.

Suikerbieten

Suikerbieten zijn eveneens aangemerkt als uitspoelingsgevoelig gewas. Het hanteren van een gebruiksnorm van 55% van het bemestingsadvies leidt tot een verdere verlaging van 11% ten opzichte van de huidige gebruiksnorm in NV-gebieden. Vóór 2022 werden suikerbieten gezien als uitspoelingsgevoelig, maar in 2022 is door de CDM in het hiervoor genoemde [rapport](#) vastgesteld dat de suikerbietenopbrengsten sterk zijn gestegen sinds 2006 en dat verschillende studies duiden op een gering risico op nitraatuitspoeling bij suikerbieten. Aanvullend heeft Cosun de afgelopen maanden gegevens aangeleverd die deze vaststelling onderbouwen, waaronder de uitslagen van de N-mineraalmetingen die de afgelopen jaren vanuit het Groeikracht Cosun programma op grote schaal en door heel Nederland zijn uitgevoerd. Ook hieruit blijkt dat na de teelt van suikerbieten nauwelijks stikstof in de bodem achterblijft.

Granen

Opvallend is dat zomertarwe en tritcale ook een stikstofgebruiksnorm krijgen van 55% van het bemestingsadvies, terwijl granen rustgewassen zijn met een laag risico op uitspoeling. Zomertarwe heeft in 2026 zelfs een verlaging van 31% ten opzichte van de NV-norm van 2025. De onderbouwing hiervoor ontbreekt. Recente gegevens van de [PPS Nederlandse baktarwe](#) over bemesting lijken niet te zijn meegenomen.

Akkerbouwgroenten

Ook een aantal akkerbouwgroenten zoals bruine bonen, tuinbonen, conservenerwten, schorseneren en witlof zijn om onduidelijke redenen aangemerkt als uitspoelingsgevoelig, terwijl ze dat in 2022 niet waren en bonen bovendien rustgewassen zijn. Daarnaast maakt de voorgestelde verlaging van de gebruiksnorm bij bladgewassen de teelt in het zuidelijk zandgebied praktisch onhaalbaar.

Proportionaliteit en bedrijfseconomische haalbaarheid

De nieuwe normen betekenen op zand- en lössgronden voor veel gewassen verlagingen tot 55–65% van het landbouwkundig optimale bemestingsadvies. De economische gevolgen van een stikstofgebruiksnorm die zo ver onder het bemestingsadvies ligt kunnen fors zijn. Een gewas dat te weinig voeding krijgt zal niet alleen minder opbrengst geven, maar ook gebreziekten gaan vertonen en in het algemeen minder weerbaar zijn en dus vatbaarder voor ziekten en plagen. Dit kan vervolgens leiden tot onverkoopbare producten door kwaliteitsverlies en bovendien tot meer inzet van gewasbeschermingsmiddelen. Bovendien kunnen planten die niet gezond zijn ook niet voldoende stikstof opnemen, wat risico geeft op nitraatuitspoeling. Te lage gebruiksnormen zullen er dus niet alleen toe leiden dat bepaalde gewassen niet meer op een economische rendabele manier in Nederland geteeld kunnen worden, maar mogelijk ook leiden tot meer milieubelasting.

Wij verwachten dat de kans groot is dat akkerbouwmatige teelt van sommige groenten voor de verwerkende industrie op veel bedrijven in het zuidelijke zandgebied en het lössgebied niet meer rendabel zal zijn. Dit betekent een substantiële krimp van het areaal en vormt een bedreiging voor het bestaansrecht voor veel bedrijven in de betreffende ketens inclusief verwerkende fabrieken en dus voor de beschikbaarheid van de betreffende producten.

Ook de Nederlandse productie van uitgangsmateriaal (aardappelpootgoed, plantmateriaal, zaaizaad) komt onder druk te staan, terwijl dit cruciaal is voor de continuïteit, innovatie en toegang tot (nieuwe) rassen.

De onverklaarbare aanmerking van rustgewassen zoals vezelhennepe en peulvruchten als uitspoelingsgevoelige gewassen en de daarmee gepaard gaande verlaging van de stikstofgebruiksnorm kan averechts werken op transitiepaden waar overheid en sector samen op inzetten, zoals de overgang naar meer biobased producten en de groei van de consumptie van plantaardige eiwitten.

De CDM verwijst bij de inschatting van bedrijfseconomische effecten naar een [WUR onderzoek](#) uit 2007. Dat onderzoek is beperkt tot enkele gewassen, op kleine schaal uitgevoerd, soms gebaseerd op proeven van slechts één jaar en inmiddels verouderd. BO Akkerbouw dringt erop aan dat een betere economische analyse van de gehele keten wordt uitgevoerd, inclusief impact voor de consument en voedselzekerheid. Dat geldt voor het opstellen van de gebruiksnormen en de rest van het 8^e APN, maar ook voor tussentijdse monitoring en evaluatie van het beleid. Daarmee kan vervolgens in aanloop naar het 9^e APN een deugdelijke economische analyse gemaakt worden. We kunnen ook daar praktijkkennis voor inbrengen vanuit de sector.

Aandachtsgebieden

BO Akkerbouw vindt het positief dat bij de vervanging van NV-gebieden door aandachtsgebieden onderscheid wordt gemaakt naar stikstof en fosfor en dat de korting op de stikstofgebruiksnorm gedifferentieerd wordt op basis van de KRW-toestand (10% van het bemestingsadvies als het oordeel 'matig' is en 20% als het 'ontoereikend' of 'slecht' is). Dit sluit aan bij het gewenste maatwerk om problemen met de waterkwaliteit op te lossen in de gebieden waar de normen nog niet worden gehaald. Ook is het goed dat recente oppervlaktewaterkwaliteitsgegevens zijn meegenomen in de beoordeling, al is het niet duidelijk in hoeverre die meewegen in relatie tot de historische belasting. Eveneens is niet duidelijk hoe is omgegaan met de signalen van de waterschappen dat zij afwijkingen signaleren tussen eigen regionale analyses en de in opdracht van LVVN uitgevoerde bronnenanalyse.

In reactie op de internetconsultatie op het 8^e APN heeft BO Akkerbouw gevraagd om de natuurlijke belasting van het oppervlaktewater nadrukkelijker op te nemen in het afwegingskader voor vaststelling van de aandachtsgebieden. De invloed van kwel en wellen op de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater is groot in sommige gebieden. Het is onduidelijk of deze natuurlijke belasting in de nieuwe kaarten is verwerkt. Indien hiervoor gegevens ontbreken, willen we aandringen op het uitbreiden en intensiveren van de monitoring van de grondwaterkwaliteit in het kader van Nitraatrichtlijn met metingen op locaties waar de invloed van kwel groot kan zijn, zoals de noordelijke kleischil, Noord-Holland en de tochten in Flevoland. Ook vragen we om meer onderzoek naar de invloed van gebiedsvreemd water.

Inperken van excessen

In de praktijk blijkt dat er nog steeds ondernemers zijn die meer mest opbrengen, ook op het verkeerde moment, dan vanuit landbouwkundig oogpunt noodzakelijk en verstandig is. In de voorliggende wijziging van het Urm is de paragraaf over uitvoering en handhaving niet uitgewerkt. In het concept 8^e APN is aangegeven dat zwaarder ingezet zal worden op toezicht en handhaving dan in het 7^e APN. Zoals ook benoemd in onze reactie op het concept 8^e APN, pleiten we ervoor om dit ook voor de combinatie van generiek beleid en doelsturing in het 8^e APN gericht in te zetten.

Afsluitende oproep van de sector

In juli jl. heeft de minister bij het aanbieden van het concept 8^e APN aan de Tweede Kamer aangegeven de balans te zoeken tussen de bescherming van de waterkwaliteit, bedrijfseconomische effecten en draagvlak bij telers. Onze overtuiging is dat Nederland alleen met een integrale en kennisgestuurde aanpak de nitraatdoelen kan halen zonder de toekomst van duurzame voedselproductie in gevaar te brengen.

Ketenpartijen in de Nederlandse akkerbouw hebben een verantwoordelijkheid om hieraan bij te dragen en gezamenlijk geven we daar invulling aan in de [Sectoraanpak Nitraat](#) en via de financiering van een groot aantal onderzoeken. Wij zien het realiseren van schoon (grond)water als een gezamenlijke opgave voor bedrijfsleven en overheden.

BO Akkerbouw en haar leden doen een oproep aan LVVN om bij invulling van het 8^e APN nadrukkelijk als uitgangspunt te nemen dat het ingroeipad naar doelsturing dé perspectiefvolle en effectieve route is naar volledige doelsturing in het 9^e APN en om actie te ondernemen voor effectiever en beter onderbouwd beleid dat rekening houdt met bedrijfseconomische effecten en waar vertrouwen in is. De oproep bestaat uit de drie navolgende onderdelen.

Vóór invoering van het 8^e APN

- voer een herbeoordeling uit van de uitspoelingsgevoeligheid van gewassen en neem daarbij ook actuele (meet)gegevens mee;
- heroverweeg inconsistenties en onevenredig grote verlaging van de gebruiksnormen voor meerdere gewassen in het zuidelijk zandgebied en het lössgebied;
- publiceer duidelijke kaarten van de geactualiseerde grondsoortenregio's.

Als onderdeel van het 8^e APN

- start grootschalig bemestingsonderzoek op, zodat toekomstige modelberekeningen gevalideerd kunnen worden en zodat beleid afgestemd kan worden op moderne landbouwpraktijk. Daarbij dienen ook resultaten uit de lopende projecten meegenomen te worden, zoals de [PPS BemestingsAdviezen Akkerbouw Toekomstgericht \(BAAT\)](#), de [PPS Slimmer met Stikstof](#) en de [PPS Groenbemesters](#); en daarbij ook kennis uit de recente literatuurstudies die BO Akkerbouw heeft laten uitvoeren over [stikstofopname van akkerbouwgewassen](#) (waaronder [biologische gewassen](#)). Ook is langjarig onderzoek nodig naar de effecten van verlaagd stikstofgebruik op gewasgezondheid, bodemvruchtbaarheid en klimaat en naar nieuwe teelttechnieken waarmee nitraatuitspoeling voorkomen kan worden;
- stuur (gebiedsgericht) aan op samenwerking tussen akkerbouwers en veehouders en het mogelijk maken van bouwplannen die gepaard gaan met goede bodem- en waterkwaliteit. Bij doelsturing op perceelniveau kan grasland in de rotatie immers een belangrijke positieve bijdrage leveren aan het behalen van nitraatnorm;
- maak een betrouwbare en beter onderbouwde analyse van de bedrijfseconomische effecten van het 8^e APN voor de gehele voedselsector en gebruik de uitkomsten om het actieprogramma waar nodig bij te stellen of uit te breiden met flankerend beleid (zoals investeringssteun voor innovaties, begeleiding via bijvoorbeeld DAW en langjarige PPS-netwerken).

Ter voorbereiding op toekomstig bodembeleid

- onderken dat de systematiek van gebruiksnormen, zoals ingevoerd in 2006, is gebaseerd op een modelmatige benadering van bemesting van gewassen die niet langer bijdraagt aan de verbetering van de waterkwaliteit en geen recht doet aan de praktijk;
- werk samen met de sector aan bodembeleid waarbij de behoefte van de plant en de kwaliteit van de bodem centraal staan. Dat betekent nadrukkelijk ook een herziening van het gebruiksnormenstelsel, waarbij gericht gestuurd wordt op een maximale hoeveelheid stikstof die mag achterblijven na de oogst en vervolgens in de vorm van nitraat kan uitspoelen naar het grondwater ('verliesnorm in plaats van gebruiksnorm');
- een integrale aanpak van bodembeheer in combinatie met de maatschappelijke opgaven voor water, klimaat, bodemvruchtbaarheid en biodiversiteit is daarbij essentieel.

BO Akkerbouw is beschikbaar voor extra toelichting en verdere uitwerking van de in deze reactie genoemde aandachtspunten en voorstellen.