

Onderwerp: Reactie LTO Nederland internetconsultatie wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet inzake de actualisatie van stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof.

Afzender: LTO Nederland

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

Datum indiening: 08-11-2025

Leeswijzer

De reactie is opgebouwd uit drie hoofdonderdelen: een inleidend deel, een algemeen deel en een inhoudelijk deel waarin de twee onderdelen van de regeling worden behandeld. LTO Nederland structureert haar inhoudelijke reactie, net als de regeling, rond twee onderdelen: (1) de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen, en (2) de overgang van de nutriëntenverontreinigde (NV-)gebieden naar aandachtsgebieden stikstof. In beide onderdelen geeft LTO een nadere analyse van de voorgestelde aanpassingen en wijst zij op de knelpunten. In de reactie zit ook een reflectie op de achterliggende stukken, namelijk: het [CDM-advies](#) over actualisering stikstofgebruiksnormen op zand- en lössgrond en de [Actualisatie landelijke bronnenanalyse](#).

1. Inleiding

LTO onderschrijft het belang van doelmatig mest- en mineralenbeleid dat bijdraagt aan de verdere verbetering van de waterkwaliteit, maar benadrukt dat dit in balans moet zijn met de landbouwkundige en economische realiteit op het boerenbedrijf. Om dit doel te bereiken, is vertrouwen en draagvlak vanuit de praktijk essentieel. Dat vraagt om maatwerk en ruimte voor (innovatieve) bemestingsstrategieën en bemestingsmogelijkheden die zowel de milieudoelen als de agronomische realiteit en (bedrijfs-)continuïteit (blijven) dienen. De wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet inzake de actualisatie van stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof moet daarmee niet louter gezien worden als een technische aanpassing van normen en gebieden, maar als onderdeel van effectief, uitvoerbaar en toekomstbestendig mest- en mineralenbeleid waarin verdere verbetering van de waterkwaliteit hand in hand gaat met de agronomische realiteit en het ondernemerschap van agrarische ondernemers.

In de huidige vorm is daarvan echter geen sprake. De voorgestelde wijzigingen missen maatwerk, sluiten onvoldoende aan bij de agronomische realiteit en verminderen het vertrouwen en het ondernemerschap van boeren in plaats van deze te versterken. Dit beleid dreigt daardoor eerder een rem te zetten op verdere verbetering van de waterkwaliteit dan er een impuls aan te geven. Met het verder verscherpen van de stikstofgebruiksnormen lijkt het ministerie door te gaan in een richting die niet bijdraagt aan de beoogde doelen. De nadruk ligt nu sterk op regelgeving, terwijl een aanpak die meer uitgaat van vertrouwen, samenwerking en vakmanschap de sleutel is tot echte milieuwinst.

LTO ziet in de voorliggende regeling een aantal grote punten van zorg. Daarom geeft LTO in deze reactie op de internetconsultatie een aantal suggesties en kanttekeningen mee die kunnen bijdragen aan mest- en mineralenbeleid dat zowel doeltreffend als uitvoerbaar is. Door deze uiteen te zetten wil LTO constructief bijdragen aan een regeling die de waterkwaliteitsdoelen dichterbij brengt, zonder de agronomische en economische basis van het boerenbedrijf nog verder uit het oog te verliezen.

2. Algemene reactie

De wijziging van de Uitvoeringsregeling vormt een belangrijke stap in de verdere totstandkoming van het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8^e APN) en omvat twee essentiële onderdelen van het mest- en mineralenbeleid: de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen en de vervanging van de nutriëntenverontreinigde gebieden (NV-gebieden) door aandachtsgebieden stikstof. LTO Nederland merkt daarbij op dat de reactietermijn van drie weken voor deze internetconsultatie erg kort is, zeker gezien de complexiteit en omvang van de voorgestelde wijzigingen. Een zorgvuldige beoordeling van de effecten van zowel de geactualiseerde stikstofgebruiksnormen als de aanwijzing van aandachtsgebieden vraagt tijd en afstemming. LTO behoudt zich daarom het recht voor om op een later moment met aanvullende opmerkingen of voorstellen te komen, zodra de inhoud verder is uitgewerkt en de gevolgen in de praktijk beter kunnen worden beoordeeld.

Daar komt bij dat de duidelijkheid over de nieuwe stikstofgebruiksnormen en de aandachtsgebieden laat komt, omdat agrarische ondernemers hun bouwplannen voor het komende teeltseizoen al grotendeels opgesteld hebben. De aangekondigde aanpassingen kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor teeltkeuzes en bemestingsstrategieën. Het is daarom zaak om, na het sluiten van de internetconsultatie, een tijdige en volledige publicatie van de onderliggende normen en kaarten te garanderen als onderdeel van een definitief 8^e APN en agrarische ondernemers in staat te stellen de bedrijfsvoering daar verantwoord op aan te passen.

Doelsturing

Voordat LTO Nederland inhoudelijk ingaat op de stikstofgebruiksnormen, de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof en de onderbouwing van beide onderwerpen, is het van belang te onderstrepen dat het succes van de doelsturingsaanpak binnen het ingroeipad van het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8^e APN) bepalend zal zijn voor zowel agrarische ondernemers als de waterkwaliteit. Omdat deelname aan doelsturing in de huidige conceptversie van het 8^e APN op vrijwillige basis plaatsvindt, kan deze aanpak alleen slagen als zij daadwerkelijk ruimte biedt aan vakmanschap, verantwoordelijkheid en perspectief voor de deelnemende bedrijven. Daarbij moet ook helder zijn dat het voorgestelde ingroeipad uiteindelijk moet leiden tot volledige doelsturing binnen het 9^e APN.

Tegelijkertijd constateert LTO Nederland dat verschillende onderdelen van de doelsturingsaanpak nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Zonder tijdige duidelijkheid over de rekenmethodiek en de drempelwaarden bestaat het risico dat de invoering vertraging oploopt en ondernemers onvoldoende kunnen anticiperen. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk dat:

- Zo snel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven over de drempelwaarden;

- telers die met metingen kunnen aantonen dat hun bedrijfsvoering voldoet aan de waterkwaliteitsdoelen, de mogelijkheid krijgen om de bemesting af te stemmen op de daadwerkelijke gewasbehoefte;
- het voorgestelde ingroeipad moet leiden tot volledige doelsturing in het 9^e APN.

Alleen met een duidelijk, rechtvaardig en stimulerend doelsturingskader kan de sector haar verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan verdere verbetering van de waterkwaliteit, zonder dat dit ten koste gaat van de landbouwkundige uitvoerbaarheid en de economische continuïteit van de bedrijven.

3. Inhoudelijke reactie

In het onderstaande wordt de inhoudelijke reactie op de twee onderdelen van de regeling behandeld. LTO Nederland structureert haar inhoudelijke reactie, net als de regeling, rond twee onderdelen: (a) de actualisatie van de stikstofgebruiksnormen, en (b) de overgang van de nutriëntenverontreinigde (NV-)gebieden naar aandachtsgebieden stikstof. Bij beide onderdelen geeft LTO een nadere analyse van de voorgestelde aanpassingen, benoemt zij de positieve aanknopingspunten en wijst zij op de knelpunten.

a. Actualisatie stikstofgebruiksnormen

De actualisatie van de stikstofgebruiksnormen vormt een belangrijk onderdeel van deze wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De normen zijn geactualiseerd op basis van het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM), met als doel om te voldoen aan de Europese Nitraatrichtlijn en de normen en kaders die daarvan zijn afgeleid door de Nederlandse overheid.

De voorgestelde actualisatie vraagt echter om zorgvuldige beoordeling. De nieuwe normen zijn grotendeels afgeleid uit modelmatige berekeningen, terwijl de variatie in bodemtype, teelt, neerslag en grondwaterstanden in de praktijk groot is. Mest- en mineralenbeleid moet daarom gebaseerd zijn op actuele en kloppende gegevens en een goede balans vormen tussen landbouwkundige benutting en bescherming van de waterkwaliteit.

De aanpassingen raken niet alle regio's en gewassen in gelijke mate, maar de consequenties binnen regio's zijn vergaand. Forse verlagingen roepen vragen op over de landbouwkundige uitvoerbaarheid, economische haalbaarheid en proportionaliteit van het beleid.

CDM-advies

Het CDM stelt in haar eigen advies vast dat er onvoldoende recente onderbouwing bestaat voor de respons van gewassen op verlaagde stikstofbemesting. De gebruikte gegevens zijn daarnaast voor een deel gebaseerd op verouderde, soms éénjarige veldproeven, die niet representatief zijn voor de huidige landbouwpraktijk. Sindsdien zijn zowel rassen, teelttechnieken als kwaliteitseisen sterk veranderd. LTO Nederland vindt het zorgelijk dat sommige gebruiksnormen en bemestingsadviezen nog steeds (mede) steunen op deze verouderde gegevens, terwijl de landbouwpraktijk zich in hoog tempo ontwikkeld. Beleidsaanpassingen die daarop zijn gebaseerd kunnen daardoor onbedoelde gevolgen hebben en een economische impact veroorzaken die onvoldoende is onderbouwd.

Ook ontbreekt een duidelijke toelichting hoe de CDM-scenario's zijn vertaald naar concrete normen. Het CDM presenteert drie varianten, maar LTVN heeft zelfstandig keuzes

gemaakt zonder transparante en volledige onderbouwing van de afwegingen. LTO Nederland vraagt het ministerie om deze beleidsmatige keuzes nader toe te lichten en te motiveren, bij voorkeur met een heldere toelichting in de memorie van toelichting (MvT) en met ondersteuning vanuit recente praktijkdata. Indien een overtuigende onderbouwing niet kan worden geleverd, ligt het voor de hand dat de betreffende aanpassingen worden heroverwogen of opgeschort totdat voldoende duidelijkheid bestaat over de effecten en uitgangspunten.

LTO roept daarom op om:

- Beleidsmatige keuzes alsnog te motiveren en beter te verantwoorden in de MvT en te onderbouwen met praktijkdata;
- de gemaakte beleidsmatige keuzes nader te motiveren en beter te verantwoorden in de memorie van toelichting (MvT), onderbouwd met actuele praktijkdata en een transparante toelichting de op afwegingen;
- de betreffende aanpassingen te heroverwegen of op te schorten indien een overtuigende motivering of onderbouwing niet kan worden geleverd.

Rol metingen & LMM

De afgelopen jaren zijn in de Nederlandse landbouwsector veel N-mineraal metingen verrichten als onderdeel van talloze pilots en projecten. Uit deze metingen blijkt dat jaarlijkse variaties in bodembioologische processen een minstens net zo grote invloed hebben op de gemeten N-residu en N-mineraal gehalten als de verschillen in bemestingspraktijk tussen agrarische ondernemers. Agrarische ondernemers bemesten doorgaans volgens een vast en zorgvuldig afgestemd plan. Toch vertonen de gemeten N-residugehalten aanzienlijke schommelingen die niet in verhouding staan tot de stikstofgiften of de stikstofafvoer via het gewas.

Deze bevindingen onderstrepen dat bodemprocessen en natuurlijke variatie een bepalende factor vormen voor stikstofdynamiek en dat het huidige systeem van gebruiksnormen, gebaseerd op modelmatig berekende stikstofoverschotten en uitspoelfracties, deze realiteit onvoldoende weerspiegelt. LTO Nederland pleit er daarom voor dat praktijkmetingen, in de vorm van N-mineraalmetingen, in combinatie met een meer zorgvuldige methode voor het berekenen van het stikstofbodemoverschot, de basis vormen voor toekomstig beleid.

De nitraatmetingen die binnen het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid (LMM) worden verricht bieden hierbij waardevolle informatie, maar zijn niet voldoende representatief voor de volle breedte van de Nederlandse landbouw. Het beperkte aantal metingen is niet representatief voor de veelheid aan bodemkenmerken, teelten, grondsoorten en bedrijfstypen, waardoor belangrijke regionale en sectorale verschillen buiten beeld kunnen blijven. Om tot een eerlijk en onderbouwd beleid te komen, is het noodzakelijk de meetbasis uit te breiden en te verfijnen, zodat de diversiteit van de Nederlandse landbouwpraktijk beter wordt weerspiegeld in de onderbouwing van toekomstige stikstofgebruiksnormen.

LTO roept daarom op om:

- Bij het bepalen van stikstofgebruiksnormen rekening te houden met bodembioologische processen die een minstens net zo grote invloed hebben als de bemestingspraktijk van agrarische ondernemers en het weer. Dit kan door binnen

het LMM op twee momenten te meten, zowel vóór als na de teelt. Dit zou meer inzicht geven in de natuurlijke stikstoflevering van de bodem en de werkelijke efficiëntie en impact van bemesting in de praktijk.

- te investeren in kennisontwikkeling met betrekking tot bodembioologische processen omdat deze processen kunnen helpen om de uitspoeling van nutriënten verder te verlagen;
- Praktijkmetingen van nitraat in het grondwater, in combinatie met het berekenen van het stikstofbodemoverschot, de basis te laten vormen voor toekomstig beleid.

WOGWOD-model

Bij de afleiding van de gebruiksnormen is daarnaast gebruikgemaakt van het WOGWOD-model. Dit model biedt een bruikbaar rekenkundig kader, maar vereenvoudigt per definitie de complexe bodemprocessen die in de praktijk spelen. Hierdoor kan er een verschil ontstaan tussen de modeluitkomsten en de feitelijke agronomische praktijk, wat aandacht verdient bij verdere verfijning van de systematiek.

LTO roept daarom op om:

- te komen tot een meer gedegen modelbenadering, in combinatie met veldmetingen, met gebruikmaking van de goede voorbeelden uit omliggende Europese lidstaten, om tot realistische en gedragen normen te komen.

Uitspoelingsgevoelige teelten

De sector heeft grote moeite met de wijze waarop het CDM in haar advies bepaalt welke teelten als uitspoelingsgevoelig worden aangemerkt. Deze werkwijze is inconsequent ten opzichte van het eerdere CDM-advies bij het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (7e APN), dat tevens de basis vormde voor de lijst met rustgewassen. In dat advies werden rustgewassen omschreven als “niet-uitspoelingsgevoelige gewassen met een positief effect op de bodemkwaliteit”. Daarbij werden onder andere vezelhennepe, rogge, bonen, pootaardappelen en suikerbieten genoemd als gewassen met een lage uitspoelingsgevoeligheid.

Het is daarom onverklaarbaar dat in het nieuwe adviesrapport suikerbieten, conservenerwten, vezelhennepe, koolzaad, rogge, triticale en wintertarwe nu in alle regio's en op alle grondsoorten als uitspoelingsgevoelig zijn aangemerkt. Dat roept vragen op over de consistentie en wetenschappelijke onderbouwing van de gebruikte beoordelingsmethode.

De inconsistentie is des te opvallender omdat sommige van deze teelten juist worden gewaardeerd vanwege hun positieve bijdrage aan bodemkwaliteit en hun bijdrage aan duurzaamheid. Zo geldt dat bijvoorbeeld voor vezelhennepe, een teelt die door andere ministeries juist wordt gestimuleerd vanwege de bijdrage aan de biobased economy en aan de productie van duurzame bouwmaterialen. Vanuit milieukundig perspectief is dit eveneens moeilijk te verdedigen: wetenschappelijke literatuur laat zien dat hennepe juist een diep en intens wortelstelsel ontwikkelt (tot circa 1,8 à 2 meter), langdurig actief blijft in het groeiseizoen en nitraat opneemt uit diepere bodemlagen. Onderzoek (onder meer Miglietta et al., 2008; Amaducci et al., 2015; Tang et al., 2018) toont bovendien aan dat hennepe een hoge stikstofbenutting heeft, waarbij iedere kilogram opgenomen stikstof resulteert in een hoge droge-stofproductie. LTO Nederland acht het daarom van hoog

belang dat de teelten die in het 7e Actieprogramma nog als niet-uitspoelingsgevoelig werden aangemerkt, maar nu zonder gedegen nadere onderbouwing als uitspoelingsgevoelig zijn bestempeld, worden herzien. Daarnaast vraagt LTO om opheldering over de rol van de biobased bouwstrategie en de positie van vezelhennep daarin, aangezien er sprake lijkt van een discrepantie tussen het beleid van verschillende ministeries en het CDM-advies.

Bij de voorgestelde wijziging is daarnaast terecht aandacht besteed aan kleinere fruitgewassen die tot nu toe niet afzonderlijk waren benoemd. De toevoeging van categorieën als “overig kleinfruit” en “overig pit- en steenvruchten” is een praktische oplossing om deze gewassen beter te kunnen plaatsen. LTO Nederland vraagt echter om bij de indeling van deze ‘overige’-categorieën beter aan te sluiten bij gewassen met vergelijkbare teelt en stikstofbehoefte. Zo is de plaatsing van “overig pit- en steenvruchten” bij kers logisch, omdat voor die groep dezelfde gebruiksnormen gelden. De keuze om “overig kleinfruit” bij blauwe bes te plaatsen is daarentegen minder passend, omdat blauwe bes duidelijk lagere gebruiksnormen heeft dan andere houtige kleinfruitgewassen. LTO stelt daarom voor om deze categorie te koppelen aan rode bes en te hernoemen tot “overig houtig kleinfruit”. Daarmee sluiten gewassen als witte bes, kruisbes en loganbes beter aan bij gewassen met een vergelijkbare teelt en stikstofdynamiek. Daarnaast wijst LTO erop dat fruitteelt onterecht als uitspoelingsgevoelig wordt aangemerkt. Het gaat immers om meerjarige gewassen met een gesloten wortelstelsel en een constante stikstofopname gedurende het groeiseizoen. Hierdoor is de kans op uitspoeling gering.

Ook voor de sector bomen, vaste planten en zomerbloemen zijn er onduidelijkheden. De teelt van boomkwekerijgewassen beslaat ongeveer 17.000 hectare in Nederland en vindt verspreid over het land plaats. In het rapport van Van Dijk et al. (2007) werden deze gewassen nog aangemerkt als voorbeelden van niet-uitspoelingsgevoelige teelten. Boomkwekerijgewassen zijn veelal meerjarig van aard en kennen een teeltcyclus waarbij het rooien en afleveren in de winterperiode plaatsvindt, wanneer de planten in rust verkeren. Dat maakt de kans op nitraatuitspoeling gering. In het recente CDM-advies wordt echter vermeld dat bepaalde teelten uit deze sector in het Midden- en Zuidelijk zandgebied en op lössgrond als uitspoelingsgevoelig worden beschouwd, zonder dat hiervoor een inhoudelijke onderbouwing wordt gegeven. Dat roept wederom vragen op over de consistentie en wetenschappelijke onderbouwing van de gebruikte beoordelingsmethode. Deze indeling komt bovendien niet overeen met meetresultaten van kwekers zelf, die juist lage nitraatresidugehalten rapporteren aan het einde van het teeltseizoen. LTO maakt daarom bezwaar tegen de classificatie van deze teelten als uitspoelingsgevoelig en pleit ervoor om boomkwekerijgewassen te beschouwen als niet-uitspoelingsgevoelig en als rustgewassen.

LTO roept daarom op om:

- de teelten die in het 7e Actieprogramma nog als niet-uitspoelingsgevoelig werden aangemerkt, maar nu zonder gedegen nadere onderbouwing als uitspoelingsgevoelig zijn bestempeld, wederom als niet-uitspoelingsgevoelig aan te merken (en dus meer bemestingsruimte te geven);
- opheldering te geven over de rol van de biobased bouwstrategie en in het bijzonder de positie van vezelhennep daarin, aangezien er sprake lijkt van een discrepantie tussen het beleid van verschillende ministeries en het CDM-advies;

- boomkwekerijgewassen te beschouwen als niet-uitspoelingsgevoelig en als rustgewassen.

Daarnaast constateert LTO opvallende inconsistenties in de lijst met gewassen die als uitspoelingsgevoelig dan wel niet-uitspoelingsgevoelig zijn aangemerkt.

Wij verzoeken het CDM of LNV om duidelijkheid over de volgende punten:

- Waarom worden suikerbieten als uitspoelingsgevoelig aangemerkt in alle zand- en lössregio's, maar voederbieten niet?
- Waarom zijn conservenerwten uitspoelingsgevoelig, terwijl droge erwten dat niet zijn?
- Waarom gelden bruine bonen, tuinbonen en stamslabonen als uitspoelingsgevoelig, maar droge veldbonen niet?

Economische effecten

De economische gevolgen van lagere stikstofgiften reiken ver. In vrijwel alle teelten kan, en zal, een verlaging van de stikstofgebruiksnormen aanzienlijke financiële gevolgen hebben, doordat opbrengst- en kwaliteitsverliezen direct doorwerken. Dit geldt zowel voor akkerbouwgewassen als granen, maïs en voedergewassen, waar lagere opbrengsten kunnen leiden tot hogere kosten voor krachtvoer of eiwitaanvoer, als voor teelten met een hoge toegevoegde waarde, zoals groenten, bloembollen, bomen, vaste planten en fruit.

Ook bij vollegrondsgroenten zijn de financiële opbrengsten per hectare aanzienlijk. Zelfs beperkte opbrengst- of kwaliteitsdalingen kunnen hier grote economische gevolgen hebben. In de analyse van Van Dijk et al. (2007), waarop het CDM zich deels baseert, zijn dergelijke effecten niet meegenomen: verliezen werden uitsluitend uitgedrukt als procentuele opbrengstdaling, zonder economische weging.

Recentere onderzoeken, waaronder ILVO (2019) en Delphy (2025), laten zien dat de gevolgen van lagere stikstofgiften juist aanzienlijk zijn bij kwaliteitsteelten. Zo blijkt uit onderzoek naar ijsbergsla dat de kwaliteitsnormen de afgelopen jaren fors zijn aangescherpt: een stikstofreductie van dertig procent verlaagt het aandeel klasse I-product van circa negentig naar dertig procent, terwijl voor klasse II-product nauwelijks nog markt is, ook niet in de verwerkende industrie. Vergelijkbare effecten zijn zichtbaar bij teelten als andijvie, rode biet, witlof en schorseneer, waar lagere stikstofgiften niet alleen tot lagere opbrengsten leiden, maar ook tot meer uitval door kwaliteitsafwijkingen.

Het CDM-advies en de aangekondigde actualisatie van de stikstofgebruiksnormen doet daarmee geen recht aan de actuele marktrealiteit. LTO Nederland roept het ministerie daarom op om richting het definitief maken van het 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (8e APN) de economische effecten voor de gehele voedselketen expliciet in kaart te brengen, waaronder opbrengstderving, kwaliteitsverlies, prijsdruk en gevolgen voor voedselzekerheid. Alleen op die manier kan beleid ontstaan dat zowel milieudoelen als een gezonde agrarische productie én voldoende beschikbaar gezond en nationaal geproduceerd voedsel in evenwicht houdt.

Daarom benadrukt LTO Nederland dat ook voor teelten die als uitspoelingsgevoelig worden aangemerkt, een voldoende hoge bemestingsnorm noodzakelijk blijft. Zonder een realistische stikstofruimte kunnen deze gewassen agronomisch niet meer verantwoord worden geteeld. Een te lage norm leidt onvermijdelijk tot lagere opbrengsten en kwaliteitsverlies, waardoor de teelt economisch onhaalbaar wordt of markttechnisch niet

meer levensvatbaar is. Dat is niet alleen nadelig voor de betrokken ondernemers, maar ook voor de verwerkingsindustrie en de gehele keten die afhankelijk is van deze producten. Om te voorkomen dat teelten verdwijnen of volledig worden ingevoerd uit het buitenland, moeten gebruiksnormen worden vastgesteld die zowel de milieudoelen als de teeltkundige en economische realiteit respecteren. Dat is nu niet het geval.

LTO roept daarom op om:

- bij de verdere beleidsvorming de economische effecten voor de gehele voedselketen expliciet in kaart te brengen, waaronder opbrengstderving, kwaliteitsverlies, prijsdruk en gevolgen voor voedselzekerheid. Alleen op die manier kan beleid ontstaan dat zowel milieudoelen als een gezonde agrarische productie in evenwicht houdt;
- de stikstofgebruiksnorm voor uitspoelingsgevoelige en niet-uitspoelingsgevoelige gewassen op te hogen, zodat agronomisch verantwoorde teelten mogelijk blijven;
- de economische effecten voor de gehele voedselketen mee te nemen bij het bepalen van de stikstofgebruiksnormen.

Behoud grasland

Het CDM constateert dat de aanwezigheid van niet-uitspoelingsgevoelige teelten, zoals gras, in belangrijke mate bijdraagt aan gunstige gebiedsgemiddelden voor nitraat in het grondwater. Hierdoor kunnen de normen voor andere gewassen iets hoger worden vastgesteld dan de CDM (puur op gewas(groep)basis) heeft berekend voor het behalen van de doelstelling van 50 mg nitraat per liter. LTO Nederland onderschrijft deze constatering en benadrukt dat het behoud van voldoende graslandareaal van groot belang is voor het realiseren van stabiele waterkwaliteitsresultaten. In de toelichting op het conceptwijzigingsvoorstel wordt ook terecht opgemerkt dat een verandering in de gewassamenstelling binnen een gebied een negatief effect kan hebben op de waterkwaliteit. Dit onderstreept het belang van het behoud van voldoende graslandareaal binnen landbouwregio's.

Tegelijkertijd staat het aandeel grasland in Nederland onder druk, mede door het beperkte verdienvermogen van grasland en de verwachte krimp van de melkveehouderij. Om te voorkomen dat deze ontwikkeling leidt tot een verslechtering van de waterkwaliteit, stelt LTO Nederland voor om, waar de waterkwaliteit dit toelaat (met name op klei, veen en de noordelijke, westelijke en centrale zandregio's), de gebruiksnorm voor gras te verhogen tot het niveau van het landbouwkundig bemestingsadvies (100%), en op gras geen korting toe te passen in aandachtsgebieden. Een dergelijke verhoging stelt melkveehouders in staat om het eiwitproducerend vermogen van gras beter te benutten, meer eiwit van eigen land te halen en de afhankelijkheid van externe eiwitbronnen, zoals geïmporteerde soja, te verkleinen. Daarmee draagt de sector niet alleen bij aan behoud van waterkwaliteit, maar ook aan bredere doelen op het gebied van stikstofreductie en klimaat.

In de toelichting van de regeling wordt gesteld dat de normen voor niet-uitspoelingsgevoelige teelten, waaronder gras, in het zuidelijk zandgebied en op löss gelijk blijven aan het niveau van 2025. Dit is echter feitelijk niet juist. De voorgestelde norm voor 2026 wordt gelijkgesteld aan het niveau dat in de voormalige NV-gebieden gold, en ligt daardoor circa twintig procent lager dan de reguliere gebruiksnorm van 2025. Op bedrijfsniveau lijkt de norm hierdoor gelijk te blijven, aangezien het gehele gebied Zand-Zuid eerder als NV-gebied was aangemerkt, maar in de regelgeving betekent dit een

structurele verlaging van de stikstofgebruiksnorm met twintig procent. LTO Nederland stelt voor om deze verlaging voor grasland niet door te voeren, conform de hierboven beschreven argumentatie.

LTO Nederland merkt op dat in de toelichting wordt vermeld dat de gebruiksnormen voor *“grasland alleen maaïen”* en *“grasland maaïen en weiden”* gelijk worden gesteld. Dit is echter niet terug te zien in de gebruiksnormentabel, waar de normen voor beide graslandtypen nog van elkaar verschillen. LTO verzoekt het ministerie van LNV om deze tekstuele aanpassing consequent door te voeren in de tabel, zodat de toelichting en de gepresenteerde normen volledig met elkaar in overeenstemming zijn.

In de eerste consultatie van het concept 8e Actieprogramma Nitraatrichtlijn pleitte LTO er al voor om onderscheid te maken tussen maaipercelen en beweidingspercelen. Wanneer een bedrijf weidegang toepast, wordt nu voor alle percelen de norm voor *“grasland maaïen en weiden”* gehanteerd. In de praktijk geldt echter dat veel bedrijven percelen hebben die structureel niet in de weidegang worden betrokken, bijvoorbeeld vanwege afstand of toegankelijkheid. Deze percelen worden uitsluitend gemaaid en zouden daarom ook als zodanig moeten kunnen worden bemest. Een dergelijk onderscheid vergroot de nauwkeurigheid en rechtvaardigheid van het normenstelsel, zonder negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. Daarnaast is de uitvoering hiervan relatief eenvoudig te controleren. LTO herhaalt deze oproep daarom opnieuw.

LTO roept daarom op om:

- waar de waterkwaliteit dit toelaat (met name op klei, veen en de noordelijke, westelijke en centrale zandregio's), de gebruiksnorm voor gras te verhogen tot het niveau van het landbouwkundig bemestingsadvies (100%), en op gras geen korting toe te passen in aandachtsgebieden;
- de voorgestelde verlaging voor grasland in Zand-Zuid en löss niet door te voeren om het behoud van grasland te stimuleren en om de afhankelijkheid van externe eiwitbronnen te verkleinen conform het CDM advies;
- de stikstofgebruiksnormen voor *“grasland alleen maaïen”* en *“grasland maaïen en weiden”* aan elkaar gelijk te stellen zoals in de toelichting wordt aangegeven;
- onderscheid te maken tussen maaipercelen en beweidingspercelen. Wanneer een bedrijf op moment weidegang toepast, wordt voor alle percelen de norm voor *“grasland maaïen en weiden”* gehanteerd. In de praktijk geldt echter dat veel bedrijven percelen hebben die structureel niet in de weidegang worden betrokken, bijvoorbeeld vanwege afstand of toegankelijkheid. Deze percelen worden uitsluitend gemaaid en zouden daarom ook als zodanig moeten kunnen worden bemest.

Korting voor niet-uitspoelingsgevoelige teelten

Ook bij de doorvertaling van het CDM-advies naar de stikstofgebruiksnormen voor niet-uitspoelingsgevoelige teelten constateert LTO Nederland enkele onverklaarbare verschillen. In het advies wordt aangegeven dat voor uitspoelingsgevoelige teelten een correctie zou moeten worden toegepast naar 85 procent van het bemestingsadvies in de centrale zandregio en naar 55 procent in de zuidelijke zandregio en löss. Toch blijkt dat ook diverse teelten die door het CDM zelf als niet-uitspoelingsgevoelig worden aangemerkt, in deze doorvertaling forse kortingen ondervinden. Zo krijgt chicorei in zand-midden een vermindering van twintig procent. Net als haver, bospeen, luzerne, waspeen,

voederbieten en vlas kortingen tussen de vijftien en zevenentwintig procent kennen, ondanks dat zij zijn aangemerkt als niet-uitspoelingsgevoelig.

LTO roept daarom op om:

- kortingen voor niet-uitspoelingsgevoelige teelten terug te draaien.

b. Aandachtsgebieden stikstof

De transitie van NV-gebieden naar zogenoemde aandachtsgebieden stikstof gaat gepaard met enkele verbeteringen. Het biedt een kans om waterkwaliteitsopgaven gebiedsspecifieker en gericht aan te pakken. De meer gedifferentieerde aanpak, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen twee categorieën van aandachtsgebieden (met respectievelijk 10% en 20% korting op de stikstofgebruiksnorm), kan bovendien bijdragen aan een evenwichtiger beleid met meer draagvlak vanuit de sector.

Geen stikstofkorting in aandachtsgebieden die op basis van fosfor worden aangewezen

Een positief punt, en een belangrijke verbetering ten opzichte van de NV-gebieden, is dat in aandachtsgebieden die op basis van fosfor worden aangewezen, geen generieke stikstofkorting meer wordt toegepast. Hiermee komt een einde aan de onwenselijke situatie waarin ook in gebieden met uitsluitend een fosforknelpunt een stikstofkorting gold. LTO heeft herhaaldelijk aangegeven dat deze generieke maatregel het draagvlak ondermijnt en niet bijdraagt aan effectief waterbeleid.

Korting op stikstofgebruiksnorm blijft zorgelijk

Desondanks blijft het zorgelijk dat in de aandachtsgebieden voor stikstof, bovenop de aangekondigde verlaagde stikstofnorm, nog eens een extra korting tot 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.

Landelijke bronnenanalyse

De door Wageningen Environmental Research (WEnR) uitgevoerde landelijke bronnenanalyse naar nutriënten in het oppervlaktewater, opgesteld in opdracht van het ministerie van LNV, biedt een belangrijk overzicht van de herkomst van nutriënten in Nederland. LTO Nederland onderschrijft het belang van een dergelijke analyse als basis voor beleid, maar plaatst kanttekeningen bij de representativiteit en consistentie van de resultaten.

De analyse zoals bijgevoegd bij het concept 8^e APN is uitgevoerd over de periode 2017–2022, terwijl in de toelichting op de regeling wordt vermeld dat de beoordeling van de aandachtsgebieden plaats vindt op basis van een langere periode, te weten 2019–2024. Deze discrepantie roept vragen op over de feitelijke datagrondslag van de aanwijzing. Als de aanwijzing van aandachtsgebieden plaats vindt op basis van een langere periode, dan werken stakeholders nu met een beperkter of deels afwijkend gegevensbestand dan het ministerie in de uiteindelijke beoordeling zal hanteren. Dat maakt een zorgvuldige reactie op de aanwijzing van aandachtsgebieden in dat geval lastig en kan verwarring veroorzaken over welke meetperiode leidend is. Mocht dit verschil berusten op een verschrijving, dan verdient het verduidelijking in de toelichting; mocht de beoordeling daadwerkelijk op

andere data worden gebaseerd, dan is het noodzakelijk dat die informatie tijdig wordt gedeeld met betrokken partijen.

Kritiek waterschappen

De waterschappen geven aan dat is gebleken dat de mate van herkenning van de uitkomsten sterk verschilt per regio. Sommige waterschappen herkennen zich in de geschetste patronen, terwijl andere aanzienlijke afwijkingen signaleren ten opzichte van hun eigen regionale analyses. Daarbij leven zorgen over de onderbouwing en zorgvuldigheid van de resultaten. Deze verschillen lijken deels voort te komen uit de krappe planning en de noodzaak om binnen korte tijd keuzes te maken, waardoor lokale omstandigheden niet altijd volledig zijn meegenomen. Ook de opschaling van regionale data naar een landelijk model leidt er onvermijdelijk toe dat detailinformatie verloren gaat. WEnR wijst hier zelf ook op, maar dat neemt niet weg dat dit gevolgen heeft voor zowel de uitlegbaarheid in de regio als de juridische houdbaarheid van de uitkomsten.

Aggregatie niveau

De resultaten van de analyse zijn weergegeven op het schaalniveau van 65 hydrologische eenheden. Hoewel dit een verbetering is ten opzichte van eerdere landelijke indelingen, blijft het een grover schaalniveau dan dat van de KRW-toestroomgebieden (738 eenheden). Hierdoor verdwijnen regionale verschillen uit beeld en is de koppeling met de Kaderrichtlijn Water doelen beperkt. Door deze schaal kan het bovendien voorkomen dat gebieden met een lage landbouwbijdrage door samenvoeging boven de drempelwaarde van 19 procent uitkomen en onterecht als aandachtsgebied worden aangewezen. Daarnaast wordt binnen deze systematiek geen onderscheid gemaakt tussen gebieden waar de landbouwbijdrage net boven de 19 procent ligt en gebieden waar deze in grotere mate aan de landbouw kan worden toegeschreven. Deze grofmazige benadering doet geen recht aan de werkelijke variatie in belasting en leidt tot een onevenwichtig beeld van de landbouwbijdrage aan de waterkwaliteit. Dit tast zowel de effectiviteit als het draagvlak van de regeling aan.

Inhoudelijke tekortkomingen

Daarnaast bevat de huidige landelijke bronnenanalyse volgens LTO Nederland een aantal inhoudelijke tekortkomingen die de representativiteit in specifieke gebieden aantasten. Zo zijn niet in alle gevallen de effecten van inlaat en doorspoeling vanuit kanalen of buitenlandse aanvoer meegenomen, terwijl deze in veel gebieden bepalend zijn voor de nutriëntenconcentraties. Ook kwelstromen en wellen zijn slechts beperkt in beeld gebracht, terwijl deze in sommige kleigebieden juist een belangrijk deel van de belasting kunnen verklaren. Verder lijken andere bronnen, zoals regenwaterriolen en rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), in bepaalde gebieden te licht te zijn ingeschat, waardoor de landbouwbijdrage in stedelijke regio's onterecht groter lijkt.

LTO Nederland vraagt het ministerie daarom om nader toe te lichten hoe met dit risico wordt omgegaan en op welke wijze de methode voor de aanwijzing van aandachtsgebieden verder wordt verfijnd. Daarnaast pleit LTO voor verdere verbetering van de landelijke bronnenanalyse, zodat de resultaten beter aansluiten bij de regionale werkelijkheid.

Landelijke hulplijn/meldpunt

LTO Nederland signaleert dat veel agrarische ondernemers vragen hebben over de aanwijzing van zogenoemde *aandachtsgebieden stikstof*. In de praktijk blijkt onduidelijk waarop de begrenzing van deze gebieden precies is gebaseerd en welke consequenties dit heeft voor de bedrijfsvoering. Ondernemers weten vaak niet welke gegevens aan de aanwijzing ten grondslag liggen of hoe zij kunnen nagaan of de indeling in hun specifieke situatie correct is. LTO pleit er daarom voor dat het ministerie van LNV een landelijke hulplijn of een meldpunt inricht waar agrarische ondernemers terecht kunnen met vragen of signalen over de aanwijzing van aandachtsgebieden.

LTO roept daarom op om:

- een heldere, transparante en kwantitatieve onderbouwing van de noodzaak én effectiviteit van de voorgestelde gebiedskortingen;
- gebruik te maken van een kleiner detailniveau/gebiedsniveau, bijvoorbeeld toestroomgebiedsniveau.
- de effecten van inlaat en doorspoeling vanuit kanalen of buitenlandse aanvoer goed mee te nemen in de beoordeling;
- kwelstromen en wellen goed in beeld te brengen en mee te nemen in de beoordeling;
- een landelijke hulplijn/meldpunt in te richten waar agrarische ondernemers terecht kunnen met vragen over aanwijzingen en andere zorgen.