

Reactie Royal Cosun - Consultatie concept 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn

Highlights:

- Cosun voelt zich verantwoordelijk om bij te dragen aan het realiseren van de doelen op waterkwaliteit en werkt er proactief aan om onze leden/telers daarin te ondersteunen.
- Voor een effectieve aanpak is van belang dat ondernemers ruimte hebben en ervaring opdoen om de voor hun bedrijf meest effectieve maatregelen te treffen. Het ingroeipad naar doelsturing, dat de minister in het concept 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (APN) voorstelt, en dat in lijn is met de Nitraataanpak van BO Akkerbouw juichen we daarom toe.
- Over belangrijke randvoorwaarden om doelsturing te laten slagen komt nu duidelijkheid; zoals de uitzonderingen van generiek beleid wanneer op basis van metingen wordt aangetoond dat aan drempelwaarden wordt voldaan. We werken graag mee aan de verdere uitwerking.
- Cosun bepleit het gebruik van resultaten van het onderzoek (N-min), dat in najaar 2025 uitgevoerd wordt, ten behoeve van de bepaling van driejarige gemiddelden voor het verkrijgen van uitzonderingen.
- Het 8^e APN zal een impact hebben op de bedrijfsvoering en het verdienvermogen van onze leden. Bij deze consultatie ontbreekt veel informatie (zoals de geactualiseerde stikstofgebruiksnormen, de indeling van en criteria voor aandachtsgebieden, de diverse gewaslijsten en drempelwaarden) die maken dat een gedetailleerde analyse daarvan nog niet mogelijk is. We vragen om die informatie alsnog te delen en om gelegenheid te bieden daar op te reageren.
- Het wegvallen van de NV gebieden en de introductie van aandachtsgebieden op basis van stikstof of fosfaat ervaren we in principe als positief. Het feit dat geen stikstofbeperking meer zal gelden in een aandachtsgebied dat is aangewezen vanwege fosfaat draagt bij aan het draagvlak voor beleid. Het ontbreken van de indeling van aandachtsgebieden en de daarbinnen geldende maatregelen maakt het echter op dit moment nog niet mogelijk om de impact te beoordelen. Ook hier vragen we om meer duidelijkheid en ruimte om te reageren.
- De minister kondigt aan de gewaslijsten (winter-, vang- en rustgewassen) te zullen actualiseren. Cosun roept op om bij die actualisatie de beschikbare kennis en informatie over uitspoelingsgevoeligheid van o.a. suikerbieten en cichorei en stikstofefficiency van aardappelen mee te laten wegen. We gaan hier graag met het ministerie over in gesprek.

I. Inleiding

Cosun is een internationale agro-food coöperatie van ruim 8000 Nederlandse suikerbietentelers die werkgelegenheid biedt aan ruim 4600 medewerkers. Cosun richt zich op het verwerken en verwaarden van gewassen als suikerbieten, aardappelen, cichorei, en van co-producten. We zetten ons actief in op groei, verduurzaming van de keten en het ontwikkelen van plantaardige oplossingen die bijdragen aan een heerlijke, voedzame en circulaire wereld. Dat is ons doel. Dat doen we voor zowel de huidige als toekomstige generaties boeren en consumenten. De leden van Cosun bezitten met elkaar meer dan 90% van het Nederlandse akkerbouwareaal. Het is onze inzet om het duurzame verdienvermogen van onze leden akkerbouwers en een toekomstbestendige keten te borgen. Door die bril kijkt Cosun ook naar het pakket dat is voorgesteld voor het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (APN). De maatregelen in dit pakket zullen een impact hebben op het verdienvermogen van onze leden en hun vermogen om te investeren

in verdere integrale verduurzaming van hun teelten. Dat raakt de gehele keten en dus ook Cosun als cooperatie.

Onze telers vormen de basis van onze keten. Vanuit die verantwoordelijkheid zetten wij ons actief in voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Wij willen onze telers ondersteunen bij het realiseren van een toekomstbestendige teelt, waarin bodemgezondheid, verdienvermogen en waterkwaliteit hand in hand gaan. Binnen dit kader hebben wij de afgelopen jaren geïnvesteerd in de ontwikkeling van de N-mineraal aanpak: een meetgestuurde benadering waarmee telers hun stikstofgift kunnen afstemmen op de actuele bodemvoorraad en gewasbehoefte. Cosun heeft afgelopen twee jaar op grote schaal [gratis N-mineraalmetingen](#) aan haar telers aangeboden om samen te werken aan het verbeteren van de waterkwaliteit. Voor en na de teelt worden de metingen uitgevoerd. Verandering begint bij inzicht en bewustwording. Telers moeten eerst weten wat de situatie op hun bedrijf is om hier vervolgens naar te handelen. Deze aanpak sluit aan bij het principe van doelsturing, dat wij als een noodzakelijke koerswijziging beschouwen.

Generiek beleid heeft tot dusver onvoldoende geleid tot het behalen van de waterkwaliteitsdoelen. Gedurende de afgelopen twee programmaperiodes hebben generieke maatregelen nauwelijks invloed gehad op de kwaliteit van het grondwater, maar ze veroorzaken flinke beperkingen voor de akkerbouwsector. Het draagvlak voor dergelijk generiek beleid is laag. Maatwerk is nodig, met ruimte voor ondernemers om op basis van hun eigen situatie de meest effectieve maatregelen te treffen, ondersteund door een flankerend generiek kader. Tegelijkertijd onderstrepen we dat doelsturing niet vrijblijvend is: het vraagt om duidelijke doelen, meetbare indicatoren en een robuust systeem van monitoring en borging. Daarbij moet altijd gezocht worden naar een evenwichtige balans tussen ecologische doelen, bedrijfseconomische haalbaarheid en draagvlak onder landbouwers. Cosun is bereid om hierin verantwoordelijkheid te nemen en samen met overheid en ketenpartners te werken aan een effectief, uitvoerbaar en gedragen beleid.

Cosun hecht aan een nauwe (intersectorale) samenwerking om de waterkwaliteit te verbeteren. Zij spant zich daarom binnen BO Akkerbouw in voor de sectorale uitrol van de Nitraataanpak die daar is ontwikkeld. We hebben ook een bijdrage geleverd aan de reactie die BO Akkerbouw aandraagt op het concept 8e APN. De reactie van Cosun kan als complementair worden beschouwd.

Algemene reactie

Cosun onderschrijft het belang van het verbeteren van de waterkwaliteit en erkent de rol die de landbouw hierin speelt. Wij zetten ons in om onze telers te ondersteunen bij het realiseren van toekomstbestendige teeltsystemen die bijdragen aan het behalen van de doelen van de Nitraatrichtlijn. In dat licht willen wij graag de volgende overwegingen meegeven bij het concept 8e APN.

Wij zijn positief over de introductie van doelsturing als beleidsrichting. Het biedt ondernemers ruimte om op basis van hun eigen bedrijfsvoering en omstandigheden passende maatregelen te treffen. Deze benadering sluit aan bij onze gezamenlijke, vanuit BO Akkerbouw geïnitieerde, [Sectoraanpak Nitraat](#). Tegelijkertijd constateren wij dat doelsturing in het huidige concept hoofdzakelijk wordt gepositioneerd als instrument om uitzonderingen te verkrijgen op generieke maatregelen. Wij pleiten ervoor om doelsturing breder te ontwikkelen tot een volwaardig alternatief voor generiek beleid, met een duidelijke routekaart richting structurele implementatie.

De sector wil bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit, maar vraagt om een benadering die recht doet aan de specifieke kenmerken van open teelten. De nadruk op mest als beleidsinstrument doet onvoldoende recht aan de feitelijke dynamiek van nutriëntenstromen in akkerbouwgebieden en behoeften van gewassen. Akkerbouwers willen hun gewassen naar behoefte kunnen bemesten.

Het concept-APN bevat nog veel open einden (PM's). Cruciale onderdelen, zoals de nieuwe stikstofgebruiksnormen (op basis van het nog te ontvangen CDM-advies) en de definitieve lijsten van rust-, vang- en wintergewassen, ontbreken. Juist deze elementen zijn van groot belang voor de akkerbouw en bepalen in hoge mate de impact van het programma. Zo zijn de nieuwe gebruiksnormen op dit moment nog niet bekend. Gezien de potentiële impact hiervan op de bedrijfsvoering is het van groot belang dat deze normen op zeer korte termijn worden vastgesteld en gecommuniceerd. Alleen dan is het mogelijk om als sector een inhoudelijke en constructieve reactie te geven op de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het voorgestelde beleid.

Het vervallen van de NV-gebieden wordt als positief ervaren, omdat dit bijdraagt aan vereenvoudiging van en draagvlak voor het beleid. Bijvoorbeeld omdat gebieden nu niet meer op basis van fosfaat een stikstofkorting krijgen. Tegelijkertijd roept de introductie van nieuwe aandachtsgebieden zorgen op. Het is nog onduidelijk op basis van welke criteria deze gebieden worden aangewezen en welke kortingen op de nieuwe gebruiksnormen daaruit voortvloeien. Wij zien met name een risico in de stapeling van kortingen, met de nieuwe gebruiksnormen en een mogelijke korting vanuit de aandachtsgebieden. De teeltechnische en bedrijfseconomische gevolgen zijn nu nog niet te overzien en nog niet voldoende onderzocht. Dit creëert onzekerheid voor ondernemers en de landbouw als geheel. Het is belangrijk dat alle informatie bekend is voordat hier keuzes in worden gemaakt.

Een centraal uitgangspunt van Cosun is om onze telers te helpen een duurzaam verdienmodel te realiseren. Beperkingen in hun bedrijfsvoering gaan onvermijdelijk ook een impact hebben op het verdienvermogen van telers en dat van de gehele keten. Het beïnvloedt het vermogen om te blijven investeren in verduurzaming en schaadt het concurrerende vermogen van de keten. In het coöperatieve model worden akkerbouwers op die wijze dubbel geraakt omdat dit impact zal hebben op de uitbetalingsprijzen. Wij constateren dat het programma in de huidige vorm nog onvoldoende is uitgewerkt om de gevolgen voor de akkerbouwsector goed te kunnen overzien. Het concept 8^e APN bevat diverse (nieuwe) generieke maatregelen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben op de bedrijfsvoering en het verdienvermogen van akkerbouwers. De bedrijfseffecten daarvan zijn voor een belangrijk deel nog als PM-post opgenomen in het concept 8^e APN. Voor de sector is het daarmee momenteel onmogelijk om de inpasbaarheid van de maatregelen in de praktijk, en de bedrijfseconomische effecten daarvan op bedrijfsniveau, goed te analyseren. Wij vragen daarom om nadere concretisering van de maatregelen en een transparante onderbouwing van de keuzes die worden gemaakt, zowel milieutechnisch, teeltechnisch als financieel (zowel op bedrijfs- als ketenniveau). Het is van belang dat bij de onderliggende analyses gebruik is gemaakt van de laatste beschikbare kennis over bijvoorbeeld de opbrengsten per hectare. We maken ons daar zorgen over (zie voor een uitgebreidere toelichting de inbreng die BO Akkerbouw levert). Cosun verzoekt om de mogelijkheid te krijgen te reageren op het volledige concept van het 8^e APN zodra alle PM-posten zijn ingevuld, maatregelen zijn uitgewerkt en de onzekerheden zijn weggenomen.

II. Inhoudelijke reactie

Het concept 8e APN bevat een aantal belangrijke beleidsrichtingen, waaronder de introductie van doelsturing en het voortzetten van generieke maatregelen. Veel onderdelen zijn echter nog niet uitgewerkt of onvoldoende onderbouwd. Daardoor is het lastig om een integrale inschatting te maken van de impact van het voorgestelde 8^e APN en dus om een integrale reactie te geven. Onderstaande is gebaseerd op de inhoud van het stuk dat voor consultatie is aangeboden.

Hieronder benoemen wij de belangrijkste aandachtspunten, noodzakelijke aanvullingen en mogelijke alternatieven.

1. Ingroeipad bedrijfsgerichte doelsturing

- De omslag naar doelsturing is positief, maar zal verder uitgewerkt moeten worden om akkerbouwers gemotiveerd deel te laten nemen. Zonder verdere details over de gebruiksnormen, uitzonderingen, drempelwaarden, doelsturing op bedrijfs- of perceelsniveau is het voor ondernemers onmogelijk om te beoordelen of zij in aanmerking komen voor uitzonderingen op generiek beleid.
- Het is essentieel dat op korte termijn drempelwaarden per grondsoort en perceel worden vastgesteld voor N-mineraalmetingen. In het hoofdstuk over doelsturing ontbreekt elke verwijzing naar de drempelwaarden, welke een basis vormen voor de uitgangspunten van doelsturing.
- Telers kunnen een grotere totale stikstofgebruiksruimte krijgen bij een goed resultaat bij deelname aan doelsturing. Wij gaan er vanuit dat er zowel extra ruimte komt bovenop de geactualiseerde stikstofgebruiksnorm, als een mogelijkheid om de gekorte stikstofnorm in de aandachtsgebieden 'terug te verdienen'. Dit is niet duidelijk genoeg beschreven in het concept 8e APN.
- In "Rapport meetprotocol N-mineraal" is het protocol voor de N-mineraalmetingen beschreven. Op hoofdlijnen kunnen wij ons vinden in het beschreven protocol. Het biedt voldoende ruimte om de N-mineraalmetingen stapsgewijs te implementeren met een overgang van handmatig met een W-patroon naar machinaal en gestratificeerd. Daarbij moet er wel ruimte blijven voor handmatige bemonstering waar machinaal bemonsteren niet mogelijk is (zoals in te velde staand gewas).
- Het is van groot belang dat de N-mineraalmetingen die in het najaar van 2025 reeds worden uitgevoerd, worden meegenomen in het gemiddelde op basis waarvan beleidsmatige uitzonderingen worden toegekend. Verzoek aan het ministerie om dit mogelijk te maken, om zo telers te motiveren met doelsturing van start te gaan. De metingen die Cosun in 2025 laat uitvoeren, waarin het handmatig steken volgens het W-patroon op een representatief deel (2 hectare) van het perceel wordt uitgevoerd, moeten meegenomen kunnen worden..
- De betrouwbaarheid en borgbaarheid van de N-bodemoverschot-indicator is nog onvoldoende aangetoond. Net als BO Akkerbouw pleiten wij voor het hanteren van N-min als primaire indicator.
- De uitzonderingen op generiek beleid (zoals hogere stikstofgebruiksruimte, afwijking van vanggewas- of rotatieverplichtingen) moeten concreet worden uitgewerkt. Wat betekent "grotere stikstofgebruiksruimte" in de praktijk? Hoeveel procent van de korting kan worden terugverdiend?
- De mogelijkheid om na één jaar meten een uitzondering te verkrijgen op de vanggewasverplichting is een positieve eerste stap richting doelsturing. Wij verzoeken om in het 8e APN concreet te beschrijven hoe de uitzondering wordt toegepast, zodat duidelijk is dat deze niet alleen geldt voor de inzaaidatum, maar ook voor de stikstofkorting.

- De formulering dat ondernemers die deelnemen aan doelsturing “gebonden zijn aan het spoor gedurende de looptijd” roept vragen op. In de praktijk zal een ondernemer die niet voldoet aan de drempelwaarden altijd terugvallen in generiek beleid. Dit moet expliciet worden bevestigd en verder worden uitgewerkt.

2. Generieke maatregelen

- De actualisatie van de stikstofgebruiksnormen is nog niet verwerkt in het concept. De impact hiervan op gewassen en regio's is daardoor niet te overzien en te beoordelen.
- De stapeling van de nog te herziene gebruiksnormen, stikstofkortingen op basis van nog aan te wijzen aandachtsgebieden voor stikstof (maximaal 20% korting) en de korting na het scheuren van grasland kan grote consequenties hebben voor de teelt. De gebruiksnormen worden herzien met het oog op het behalen van de norm van 50mg/l. Deze maatregel kan gewassen onder het landbouwkundig optimum brengen met forse economische gevolgen. Het is belangrijk om eerst de mogelijke gevolgen in kaart te brengen, zowel milieutechnisch als landbouwkundig.
- In het concept 8e APN lijkt een aanscherping van de gebruiksnormen voor zand-noord voorgesteld, terwijl dit gebied al onder de nitraatnorm van 50 mg/l zit. De gebruiksnormen voor zand-midden worden ook aangescherpt terwijl de verwachting is dat de nitraatconcentraties door de maatregelen uit het 7^e APN ook gaan voldoen aan de norm. Dit roept vragen op over de noodzaak en uitlegbaarheid van aangeschepde gebruiksnormen. De proportionaliteit van deze aanscherping hangt samen met het behaalde resultaat en de mate van aanpassing. Zonder heldere onderbouwing is het moeilijk dit beleid te verantwoorden.
- In zand-zuid en het lössgebied heeft de aanscherping van het aandeel rustgewassen naar 1:3 of 2:6 per 1 januari 2027 grote bedrijfseconomische gevolgen. Voor de rotatieverplichting met rustgewassen (1:4, 1:3 of 2:6) is het belangrijk te verduidelijken hoe deze in de praktijk moet worden toegepast, zoals de rotatie van 2:6. Kan een ondernemer van 2027 tot en met 2030 geen rustgewassen telen, om vervolgens twee achtereenvolgende jaren een rustgewas te telen?
- Cosun is verrast over de actualisatie van de drie gewaslijsten, die in zou moeten gaan op 1 januari 2027. Indien deze aanpassingen plaats gaan vinden, pleiten we voor de volgende aanpassingen:
 - Suikerbiet expliciet op te nemen als wintergewas, zonder de voorwaarden voor de maand oktober (N-gebruiksnormkortingen), gezien de late oogst en bodembedekkende eigenschappen, en de resultaten van eigen onderzoek waaruit blijkt dat N-min na de teelt van bieten laag is en dus een gering risico op uitspoeling nitraat.
 - Consumptieaardappelen op te nemen als wintergewas bij oogst na 1 oktober (bij oogst voor 1 oktober geldt de voorwaarde van het zaaien van een vanggewas)
 - Wij gaan er van uit dat het opstellen van de lijst van rustgewassen gebeurt op basis van kennis over de mate van uitspoelingsgevoeligheid. Van suikerbieten en cichorei is bekend (zoals ook benoemd in het “ex ante onderzoek 8e Nitraat Actieprogramma”) dat die niet-uitspoelingsgevoelig zijn. Dat wordt bevestigd door de resultaten van de N-min metingen die in 2024 in onze opdracht zijn uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de resterende stikstof in percelen waar suikerbieten of cichorei is geteeld laag is. We zien dit als een mogelijkheid om enerzijds te sturen op reductie van de nitraatuitspoeling en anderszijds om ruimte te bieden voor een goede samenstelling van het bouwplan en daarmee de praktische inpasbaarheid en het draagvlak voor het 8e APN te verbeteren.

Het kan voor de waterkwaliteit en voor de economische haalbaarheid voor de keten van meerwaarde zijn om dit mee te nemen in de verdere afwegingen rond de lijst van rustgewassen. We gaan daar graag met het ministerie verder over in gesprek.

- De herbeoordeling van winterteelten door CDM moet transparant gebeuren met ruimte voor inspraak vanuit de sector. Wij brengen onze teelttechnische kennis graag in.
- De lijst van rustgewassen moet voldoende breed blijven en bij voorkeur uitgebreid met niet-uitspoelingsgevoelige gewassen. Een te beperkte lijst beperkt de keuzeruimte van telers en kan leiden tot grote gevolgen voor bouwplannen.
- Positief is dat vanggewassen tot 1 januari moeten blijven staan in plaats van 1 februari. Dit biedt meer flexibiliteit voor de volgteelt en ondernemers.

3. Maatregelen gericht op fosfaat

- Hoewel het 8^e APN actieprogramma zich primair richt op stikstof, bevat het ook maatregelen voor fosfaat, zoals mestvrije bufferstroken, begroeiende bufferstroken en bezinkgreppels.
- We zijn positief over de aangekondigde versmalling van bufferstroken in gebieden waar de waterkwaliteit voldoet. Dit past bij het principe dat er verlichting wordt geboden in de gebieden waar dat gezien de waterkwaliteit kan.
- Het rapport Advies aanleg infiltratiegreppels van Rietra et al. (2024) geeft aan dat er geen wetenschappelijke metingen over de effectiviteit van infiltratiegreppels op oppervlakkige water afvoer zijn en geen metingen over het effect van infiltratiegreppels op oppervlakkige afvoer van fosfor. Om deze reden roepen we op om eerst het effect van de maatregel grondig te onderzoeken.
- De effectiviteit van bezinkgreppels (bij extreme neerslag) is onzeker. Daarnaast is het onderhoud tijdens het seizoen een aandachtspunt. Wij vragen om praktijkonderzoek waarin kosten, praktische uitvoerbaarheid op grote schaal worden onderzocht.
- Bij invoering van bezinkgreppels moeten er duidelijke richtlijnen voor aanleg en beheer zijn.
- We roepen LVVN op in de uitwerking van de maatregelen gericht op fosfaat rekening te houden met natuurlijk belasting van het oppervlaktewater. De invloed van kwel en wellen op de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater is groot in sommige gebieden.

4. Ontbrekende informatie en vervolg

Een zorgvuldige en integrale beoordeling van het concept 8e APN is op dit moment niet mogelijk, omdat een aantal essentiële onderdelen nog niet is uitgewerkt of beschikbaar is gesteld. Deze onderdelen zijn bepalend voor de praktische en economische impact van het programma op de akkerbouw en vormen daarmee een noodzakelijke basis voor een inhoudelijke reactie. Zolang deze informatie ontbreekt, kunnen de gevolgen van het voorgestelde beleid niet worden overzien en is het niet mogelijk om een degelijke, onderbouwde zienswijze te formuleren.

De volgende onderdelen moeten nog worden uitgewerkt of gepubliceerd:

- De geactualiseerde stikstofgebruiksnormen (op basis van het CDM-advies);
- Aanwijzing van aandachtsgebieden, plus geldende criteria en stikstofkortingen;
- De definitieve lijst herziene vanggewassen (CDM);
- De definitieve lijst herziene winterteelten (CDM);
- De definitieve lijst herziene rustgewassen (CDM);

- De drempelwaarden voor N-mineraal per grondsoort en perceel (CDM), essentieel voor de werking van het doelsturingsspoor;
- De geactualiseerde kaarten van de grondsoortenregio's;
- Diverse 'PM'-vermeldingen in het conceptdocument, waaronder bij bedrijfseconomische effecten, het behoud van grasland en de uitwerking van uitzonderingen.

Wij verzoeken om deze onderdelen zo spoedig mogelijk te publiceren, zodat een volledige en inhoudelijke beoordeling van het 8e APN alsnog mogelijk wordt. Het kan niet zo zijn dat er per 1 januari 2026 een nieuw actieprogramma wordt vastgesteld zonder dat belanghebbenden in staat zijn gesteld om op het volledige voorliggende beleidsdocument te reageren en deze inbreng mee te nemen in de vaststelling van het 8^e APN. Indien de lijsten pas op een later moment beschikbaar komen, dient er voldoende tijd en ruimte te worden geboden voor een zorgvuldige consultatie en inhoudelijke reactie.

