

Geachte leden van de Tweede Kamer,

De voorbije acht, negen maanden was LTO gecommitteerd aan het uitonderhandelen van een goed landbouwakkoord. Een akkoordonderhandeling is geslaagd wanneer alle betrokken partijen zien dat hun primaire belang daarbij in zekere mate is veiliggesteld. Deze week heeft LTO de onderhandelingen om tot een landbouwakkoord te komen stopgezet vanuit de wrange constatering: “een boer kan zijn toekomst niet afhankelijk maken van uitsluitend goede intenties”. In dit schrijven geven we u een toelichting op ons handelen en onze eindafweging; die wat ons betreft niet anders gekwalificeerd kan worden dan als: “hier staan wij, we konden niet anders”.

Het openbaar maken van de inhoudelijke documenten van het Landbouwakkoord en de bijbehorende appreciaties van WUR, PBL en het Louis Bolk Instituut biedt LTO ruimte om via deze brief toelichting te geven op het zwaarwegende besluit om te stoppen met het proces om te komen tot een Landbouwakkoord. Deze toelichting geven we tevens met het oog op het Kamerdebat van 29 juni a.s..

LTO had geïnspireerd door de adviezen van de heer Remkes in het Landbouwakkoord een drieledig doel voor ogen:

1. Op een realistische manier halen van de doelen op het gebied van water, natuur, milieu en klimaat. Daarvoor is nodig:
2. Toekomstperspectief bieden aan boeren en tuinders. Is het landbouwkundig en economisch mogelijk om een boerenbedrijf in de benen te houden en de transitie vorm te geven, gelet op de voortdurende stapeling van nationale en Europese beleidsdoelen?
3. Het herstellen van vertrouwen tussen boeren en de overheid. Opnieuw het gesprek aangaan op basis van wederzijds begrip en respect

Perspectief: Doorrekening verdienvermogen niet mogelijk

De grote transitieopgaves die op boeren en tuinders afkomen leiden tot verlies van inkomen van boeren en tuinders. Dat komt vanwege de positie van de land- en tuinbouw aan het begin van de keten, als primaire producenten. Boeren en tuinders hebben slechts zeer beperkt invloed op de prijsstelling van hun product. Dat betekent dat wanneer de overheid beperkingen oplegt en/of de kostprijs van een product verder verhoogt, het lastig is om deze uit de markt terug te verdienen. Daarmee komen boeren en tuinders in een positie die al jaren lang onoplosbaar blijkt: groeiende eisen en dalende mogelijkheden om die financieel te kunnen dragen.

Voor LTO was het adresseren van dit probleem een van de hoofddoelen van het akkoord. Maar de bereikte resultaten zijn op dit kernbelang van het akkoord volstrekt ontoereikend gebleven. In haar appreciatie constateerde WUR dat het verdienvermogen van boeren op basis van het conceptakkoord volstrekt niet was door te rekenen. Zaken waren onvoldoende uitgewerkt, echte afspraken moesten nog worden gemaakt en er werd een groot geloof uitgesproken in de maakbaarheid van de markt om ergens een meerprijs voor verduurzaming te vinden.¹ Sowieso was er nauwelijks oog voor marktwerking (vraag en aanbod) en consumentenvoorkeuren.² Wat centraal stond was het behalen van de gestelde doelen, waarmee toekomstperspectief onvoldoende uit de verf kwam. Terwijl dat wat LTO betreft altijd het belangrijkste doel van een Landbouwakkoord is geweest. In nuchterheid en zakelijkheid moeten we constateren dat precies dit kernelement van het akkoord is mislukt. WUR stelt dat de voorstellen om tot een meerprijs voor duurzame producten te komen beperkt zijn. In principe zijn hooguit in Nederland afspraken te maken over Nederlandse producten. Maar dat is slechts een beperkt deel van de afzet. Veel land- en tuinbouwproducten gaan naar andere Europese

¹ Appreciatie WUR Concept-Landbouwakkoord, pagina 30.

² Appreciatie WUR Concept-Landbouwakkoord, pagina 4.

(buur)landen. In deze landen is een meerprijs niet te realiseren.³ Daarmee blijft het risico levensgroot dat boeren en tuinders zich uit de markt prijzen, dat hun producten te duur worden zonder een kans te hebben om investeringen terug te verdienen.

Het concept-Landbouwakkoord suggereert een nieuwe standaard voor verduurzaming. Het PBL constateerde dat het effect van zo'n standaard lastig is in te schatten.⁴ De ACM wees er in een mondelinge sessie op dat afspraken over een extra vergoeding voor inspanningen op het gebied van verduurzaming nauwelijks mogelijk zijn wanneer deze voortkomen uit wettelijke eisen. Enkel voor bovenwettelijke eisen zijn er mogelijkheden om prijsafspraken te maken, waarbij PBL wijst op de beperkingen vanuit het mededingingsrecht voor extra vergoeding van verduurzaming.⁵ In plat Nederlands: de boer staat met de rug tegen de muur.

Voor boeren die besluiten om minder op productie en meer op ecosysteemdiensten en landschapsbeheer te focussen constateerde WUR dat voor de 180.000 extra hectares agrarisch natuurbeheer een onvoldoende aantrekkelijke rekensystematiek wordt gebruikt, namelijk 'kostendekkendheid' (= een boer krijgt de onkostenvergoeding voor het aanleggen van een akkerrand of bomenheg, maar niet geen uitkering voor het inkomensverschil omdat hij anders op die grond verkoopbare producten had kunnen telen). Bovendien was de onzekerheid van structurele financiering in relatie tot Europese regels en budgetten groot, terwijl deze structurele financiering wel nodig wordt geacht voor de geloofwaardigheid van dit spoor.⁶

LTO heeft in de afweging om te stoppen met het opstellen van een Landbouwakkoord de onzekerheden op het gebied van verdienvermogen zwaar laten wegen. Een akkoord gericht op perspectief dat omgeven is met niet doorrekenbare intenties is voor een ondernemersorganisatie ondenkbaar. Zo'n akkoord zou voor elke boer, tuinder, teler en kweker ondenkbaar zijn. De mogelijkheid om tot een fonds te komen om de klappen op te vangen wanneer de markt verduurzaming door de boer niet wil vergoeden is tot op het allerlaatste moment door ons besproken met het kabinet en was een van de punten waarop we een doorbraak hadden verwacht. Het kabinet gaf aan hiervoor geen oplossing aan te kunnen dragen.

Toekomstperspectief: Doelsturing met veel onzekerheid

Boeren krijgen veel middelen tot op detailniveau voorgeschreven. Dat is een grote frustratie van zowel politiek als sector. Het akkoord deed een oprechte poging om weg te bewegen en te kantelen van een systeem van middelvoorschriften naar een systeem van doelsturing. In dat systeem staat de boer aan het roer omdat de doelen die moeten worden behaald helder zijn en de manier waarop aan hemzelf is.

De overheid wilde investeren in deze omschakeling. Tegelijkertijd stonden er vele ontbindende voorwaarden in het akkoord die alle ruimte gaven om dit na het sluiten van het akkoord alsnog niet te doen. Daarmee werd dit belangrijke onderdeel in het akkoord voor LTO hoogst onzeker, ook omdat het ministerie lange tijd een afwijzende houding aannam met betrekking tot doelsturing en het bijbehorende middel dat daarvoor nodig is ('Afrekenbare Stoffenbalans').

In de tekst staat dat het kabinet inspanningen en inzet levert om tot doelsturing te komen. Maar éérs moeten volgens het kabinet alle middelvoorschriften van de Kaderrichtlijn Water worden uitgevoerd. Europa moet éérs akkoord geven en de juridische uitwerking en implementatie is omgeven met

³ Appreciatie WUR Concept-Landbouwakkoord, pagina 23.

⁴ Appreciatie PBL, pagina 29.

⁵ Appreciatie PBL, pagina 29.

⁶ Appreciatie WUR Concept-Landbouwakkoord, pagina 23.

onzekerheden en randvoorwaarden. Bovendien houdt het kabinet vast aan dat er éérst een generieke GVE-norm moest worden ingevoerd, een norm die het aantal dieren per hectare grond voorschrijft in de melkveehouderij. Dat is opnieuw een middelvoorschrift. Met een GVE-norm wordt niet gekeken welk doel moet worden behaald (bijvoorbeeld op het gebied van water, natuur, milieu, klimaat, emissiereductie), maar schrijft de overheid voor op welke manier en hoe. Een landelijke norm is onnodig, in de gebiedsprocessen had veel van de gewenste effecten bereikt kunnen worden via maatwerk.

LTO heeft in de afweging om te stoppen met het proces om tot een Landbouwakkoord te komen de onzekerheden op het gebied van overschakeling naar doelsturing zwaar laten meewegen. Ons bekwam het gevoel dat er op korte termijn veel nieuwe middelvoorschriften moesten komen (dwingende voorschriften met betrekking tot GVE-/graslandnormen, diervoer, gewassen, akkerbouw, managementmaatregelen) onder de onzekere belofte dat doelsturing er vanaf 2030 (!) wel zal komen. Dit resultaat was eenvoudigweg te onzeker en teveel toekomstmuziek om geloofwaardig vertrouwen aan te kunnen ontlenuen. De zogenaamde GVE-/graslandnormdiscussie heeft veel aandacht gekregen in de media. Voor ons was deze norm bij uitstek het signaal dat het kabinet weliswaar belijdt niet meer op detailniveau te willen sturen om vervolgens wel een vergaand middelvoorschrift te willen invoeren waarvan bovendien onduidelijk is wat het doel is dat wordt nagestreefd.

Vertrouwen: broosheid troef

Werken aan herstel van vertrouwen is van groot belang. Vertrouwen is echter ook bij uitstek iets waar je niet over kunt onderhandelen. Het is een immateriële waarde die niet in een akkoord wordt bereikt. Om tot een akkoord te komen moet er echter wel vertrouwen zijn. Uit deze gordiaanse knoop zijn we helaas niet gekomen. Zeker omdat het wantrouwen door andere ontwikkelingen buiten het landbouwakkoord telkens weer werd gevoed. Een Gecombineerde Opgave die boeren soms weken kost en daarna ook nog opnieuw moest vanwege een systeemfout. Boeren uit Drenthe die in de jaren negentig kozen voor een groene toepassing van hun agrarisch land en nu een naheffing van de fiscus ontvangen. De onduidelijkheid over het onuitvoerbaar amendement in de Wet Dieren. Dat is wat leden zagen terwijl er ondertussen over herstel van vertrouwen werd onderhandeld.

Op meer generiek niveau vraagt het PBL zich af of de overheid in staat is de grote hoeveelheid aan toezeggingen en ontwikkelingen waar te maken. Kan de overheid toegezegde verplichtingen wel nakomen om geen nieuwe deuken in het vertrouwen te laten ontstaan? Een uitvoeringstoets moest nog voor de inkt droog was worden uitgevoerd.⁷

Toch is het vertrouwen wat LTO betreft toegenomen. Ministers en ambtenaren van LNV hebben zeer veel inzet geleverd om eruit te komen binnen de mogelijkheden van hun mandaat. Tegelijkertijd werd in het proces veel ‘politiek’ gemaakt. Er moest binnen het kabinet veel en vaak worden afgestemd, dingen bleken eerst absoluut niet mogelijk en daarna toch wel. Dat zorgde ervoor dat het zetten van stappen moeizaam ging, werd omgeven met onzekerheid en toezeggingen weinig geloofwaardig konden worden gedaan. Het feit dat “anonieme coalitiebronnen” nu in tal van media berichten lekken als dat LTO nooit gericht was op het bereiken van een akkoord en altijd al van tafel wilde, raakt ons in de ziel – en de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dergelijk Haags gespin en geframe ook weer zijn doorwerking heeft in het vertrouwen van boeren naar de overheid.

Realistische doelen: stappen gezet, stapeling blijft

De hoeveelheid doelen die op agrarische bedrijven afkomt is groot. Veel boeren en tuinders en ook LTO bekruipt de vraag of in het huidige krachtenveld van maatregelen nog wel van perspectief kan worden gesproken, of het mogelijk is om de stapeling van wet- en regelgeving zo uit te lijnen dat

⁷ Appreciatie PBL, pagina 46.

boeren en tuinders de opgaven kunnen doorlopen met voldoende tijd, rust en overzicht. Maar de doelen die zijn gesteld behoren volgens dit kabinet niet tot het politieke domein; het zijn onveranderlijke feiten waar we ons toe te verhouden hebben. WUR constateert dat de doelen op het gebied van waterkwaliteit, ammoniak en broeikasgassen zo scherp zijn dat maatwerk in feite niet mogelijk is; iedereen moet alle mogelijke maatregelen nemen (inclusief alle bijbehorende investeringen).⁸ PBL waarschuwt nuchter dat ambities verder toenemen. Partijen die de hoop hadden dat dit akkoord echt op lange termijn rust en zekerheid zou geven kwamen bedrogen uit. Denk aan de recente Europese biodiversiteitstrategie en het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework van de Verenigde Naties. De Europese ambities voor landbouw zijn daarin nog in beweging. Zo wordt in de concepttekst van de Natuurverordening gesproken over uitbreiding van landschapselementen in agrarisch gebied (10 procent in 2030) en de stapsgewijze vernatting van drooggelegde agrarische veengebieden (30 procent in 2030, 50 procent in 2040 en 70 procent in 2050). Toename van ambities geldt bovendien voor het terugdringen van stikstof- en broeikasgasemissies en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

De opgaven zijn groot, daar loopt de sector niet voor weg. Maar de hoeveelheid, mate van detail en vooral het klemmende tijdsplan die allen bovendien in stringente juridische kaders zijn vastgelegd maken een voorspelbaar en hanteerbaar transitiepad onmogelijk.

Goede elementen

Ondanks deze zwaarwegende bezwaren willen we enkele positieve elementen niet onbenoemd laten. Er zijn op verschillende belangrijke dossier stappen gezet. Met name noemen we bescherming van landbouwareaal, investeringen ter bevordering van biologische landbouw en een Nationaal Innovatieprogramma Landbouw. Deze stappen verdienen verdere uitwerking en opvolging. Ook de verschillende sectoren zijn in hun plannen met goede voorstellen gekomen die in de praktijk van veel bedrijven het positieve verschil kunnen maken en bijdragen aan de diverse opgaven die voorliggen. Ook deze sectorale lijnen verdienen nadere opvolging in het blijven werken aan herstel van vertrouwen.

Conclusie

Als LTO zijn we namens onze leden tot het gaatje gegaan om eruit te komen. Er is door bestuurders en medewerkers veel kennis en input geleverd, er zijn vele interne en externe vergaderingen belegd die vaak tot in de nacht doorgingen en we hebben tot ergernis van menigeen verschillende deadlines laten verlopen om toch weer een poging te wagen. Het kan geen verrassing zijn dat het proces in de laatste weken moeizaam liep. Het verwijt van sommigen dat we niet hebben willen wachten op concrete voorstellen doet wat surrealistisch aan. Er is meer dan een half jaar onderhandeld. Het proces is herhaaldelijk verlengd. De week van 19 juni was voor zowel het kabinet als voor deelnemende partijen dé week dat het moest gaan gebeuren. Dan is het bevreemdend om op dinsdagavond slechts een summier document (één A4) te ontvangen als bevestiging van mondelinge besprekingen de week ervoor.

Tel daarbij op het feit dat wij binnen de context van een landbouwakkoord geen afspraken konden maken waardoor PAS-melders en interimers zicht kregen op het legaliseren van hun bedrijf, op het beslechten van de 2030/2035-discussie en op het vinden van een alternatief voor de Kritische Depositiewaarde (KDW) in de wet en de vergunningverlening. Zo mag helder zijn: LTO kon dit landbouwakkoord niet onderschrijven.

Het chagrijn is over en weer hoog. Dat hoort bij mislukte onderhandelingen. Desalniettemin roepen we het kabinet ondanks de teleurstelling op de rust te bewaren en niet over te gaan tot eenzijdige en

⁸ Appreciatie WUR Concept-Landbouwakkoord, pagina 29.

radicale voorstellen en ingrepen. Dat is kwetsbaar omdat uiteindelijk de overheid altijd de sterkste partij is. Die grote verantwoordelijkheid gaat gepaard met de noodzaak tot voorzichtigheid.

Nu het landbouwakkoord niet haalbaar is gebleken zijn de opgaven niet weg. Stikstof, biodiversiteit, waterkwaliteit en klimaat kennen elk hun eigen uitdagingen. De opgave blijft om deze te combineren met agrarisch perspectief en verdienvermogen. In provincies moet in de gebiedsprocessen rekening worden gehouden met het perspectief van de landbouw. We gaan ervan uit dat goed landbouwbeleid in de provincies daadkrachtig wordt opgepakt. De eerste provinciale coalitieakkoorden stemmen daartoe positief.

Misschien waren de verwachtingen van een landbouwakkoord te hoog. Alles in één keer oplossen na vele decennia achterstallig onderhoud is eenvoudigweg te veel gebleken. Het wegwerken daarvan vergt een langere adem. LTO wil met politiek, markt en samenleving in gesprek blijven over hoe het wel kan. Dat dit in een omvattend akkoord niet is gelukt is teleurstellend. Het betekent wat ons betreft niet dat de dialoog is afgelopen. Ze blijft juist onverminderd van belang. Voorstellen voor een duurzame landbouw en tuinbouw zullen we met en voor onze leden, 17 sectoren, regionale organisaties en lokale afdelingen blijven doen. In Brussel, Den Haag, de provinciehoofdsteden en in de gemeentehuizen. Ondanks de teleurstelling dat het niet is gelukt om een akkoord met perspectief te sluiten.

Het bestuur van LTO,

Sjaak van der Tak
Voorzitter

Wim Bens
Bestuurslid

Dirk Bruins
Vicevoorzitter

Thijs Rempelberg
Bestuurslid