

Vergaderjaar 2023–2024

30 252

Toekomstvisie agrarische sector

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2024

Op 19 december 2022 heb ik de Tweede Kamer het actieplan «Groei van biologische productie en consumptie» gestuurd (Kamerstuk 30 252, nr. 78). Het plan richt zich op het bereiken van de ambitie dat er in 2030 op 15% van het landbouwareaal in Nederland biologisch geproduceerd wordt. Biologische landbouw helpt ons bij de uitdagingen waar we voor staan op het gebied van klimaat, natuur, water, bodem en dierenwelzijn. Het is een belangrijke pijler onder de transitie van de landbouw.

Graag informeer ik u met deze brief over wat er door mijn ministerie en de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland in gang is gezet samen met de sector in 2023 en zet ik de koers uit voor 2024 en de komende jaren. Dat doe ik aan de hand van de drie pijlers van het actieplan. Daarbij neem ik de demissionaire status van het kabinet in acht.

Ontwikkeling biologische sector in 2023

Het biologisch landbouwareaal is in 2023 licht gegroeid van 88.049 hectare (eind 2022) naar ongeveer 95.550 ha (eind 2023), inclusief de percelen die nog in omschakeling zijn¹. Dit blijkt uit de gegevens van Skal Biocontrole. Er zijn enkele tientallen landbouwers omgeschakeld naar biologisch en een aantal bestaande bedrijven heeft zijn areaal vergroot. Er waren het afgelopen jaar echter ook geluiden over het terugschakelen van houders van biologische melkgeiten en pluimvee² met name door het gebrek aan afzetmarkt voor hun biologische producten. Hierdoor wordt het belang van het stimuleren van marktontwikkeling benadrukt.

¹ De omschakel periode varieert van 6 weken (pluimvee) tot 2 jaar (akkerbouw)

² <https://nos.nl/artikel/2487928-biolandbouw-groeit-amper-minder-geitenhouders-en-pluimveeboeren>

Het actieplan samengevat

Het kabinet wil dat in 2030 op 15% van het landbouwareaal in Nederland biologisch geproduceerd wordt. Deze aanpak sluit aan bij de wens van de Europese Commissie en van andere lidstaten om het areaal biologische landbouw te vergroten. Het actieplan stoelt op drie pijlers. De eerste pijler betreft de stimulering van de consumptie en afzet van biologische producten en het vergroten van de bekendheid en herkenbaarheid van het keurmerk. De tweede pijler gaat over biologische productie en de derde pijler over kennis en innovatie. Een bestuurlijke organisatie ziet toe op de uitvoering van het plan en stuurt bij waar nodig. De sector is hierbij betrokken. Externe experts worden gevraagd om advies. Er wordt monitoring opgezet om de resultaten inzichtelijk te maken en er zal een tweejaarlijkse beleidsevaluatie plaatsvinden.

Samengevat is er in 2023 veel gedaan en in gang gezet. Daarmee is er niet alleen een punt op de horizon gezet, maar ook hard gewerkt om daar te komen. Enkele highlights die ik hier wil benoemen zijn de reservering van € 50 mln extra voor de marktontwikkeling 2025–2029 (Kamerstuk 30 252, nr. 128). Daarmee is het mogelijk meerjarige verbintenissen aan te gaan, noodzakelijk voor die transitie die veel tijd kosten. In 2024 zal een consumenten campagne van de Rijksoverheid gelanceerd worden. Dat gaat meerdere jaren lopen. Hiervoor is grondig onderzoek gedaan. Ook wordt in 2024 gestart met de uitvoering van een marktontwikkelprogramma, waarvoor een kwartiermaker is aangesteld. Begin 2025 zal een meerjarige subsidieregeling worden opengesteld om voorstellen van diverse partijen die aansluiten bij de praktijk te ondersteunen. Er wordt gekeken of de instelling van regionale samenwerkingsverbanden («bioregio's») daarin meegenomen kan worden. Om ondernemers te helpen die vragen hebben over omschakelen, is de wegwijzer voor biologisch ondernemen gelanceerd. Ook wil ik hier de publicatie van de kennisagenda noemen, dat vragen bundelt vanuit de maatschappij. In 2024 wordt de uitvoering ervan ter hand genomen.

Pijler 1. Meer biologische consumptie en een grotere afzetmarkt

De bekendheid van biologische producten bij de consument en het Europees keurmerk

In 2024 start LNV met een meerjarige overheids campagne om de herkenbaarheid van het biologisch keurmerk en de waarde van biologische producten bij de consument voor het voetlicht te brengen met als doel de positionering van biologisch voedsel te versterken (dit keurmerk³ staat verplicht op biologische producten die voldoen aan Europese wetgeving). Andere partijen zoals ketenorganisaties worden hierbij betrokken. In 2023 is ter voorbereiding hiervan een grondig onderzoek uitgevoerd door Motivaction naar de motieven van consumenten om biologische producten te kopen⁴. Met dit onderzoek is een goede basis gelegd voor het ontwerp van de campagne. Ik wil dat consumenten hierdoor vaker kiezen voor biologische producten bij het doen van boodschappen.

Belangrijk is om de kennis over het biologisch keurmerk onder de aandacht bij consumenten, de verwerkende industrie, handel en retail te brengen. Dit gebeurt onder meer op de website van de Rijksoverheid⁵.

³ Hoe herken ik biologische producten? | Rijksoverheid.nl

⁴ <https://www.motivaction.nl/actualiteiten/nieuwsberichten/consumenten-kiezen-uit-gewoonte-nog-niet-voor-biologisch-voedsel>

⁵ Hoe herken ik biologische producten? | Rijksoverheid.nl

Ook Milieu Centraal helpt consumenten om een duurzame keuze te kunnen maken door alle verschillende duurzaamheidslogo's en keurmerken op voedsel te duiden⁶. Het Europees keurmerk voor biologisch is in de huidige benchmark voor veel productcategorieën in Nederland aangewezen als een topkeurmerk. Brancheorganisatie Bionext heeft in 2023 een website over het Europese biologische keurmerk gelanceerd. Deze website richt zich voornamelijk op de consument en beschrijft onder meer de voordelen van biologische productie per productcategorie op het gebied van milieu.

Het vergroten van de vraag naar biologische producten en de afzet.

Het vergroten van de vraag door de consument en de afzet naar afzetkanalen is een belangrijke randvoorwaarde voor landbouwers om te kunnen omschakelen en voor bestaande biologische ondernemers om hun verdienmodel te behouden. In 2023 is met biologische sector gesproken over de ontwikkeling van een marktontwikkelingsprogramma dat zich gaat richten op het vergroten van het aanbod en assortiment van biologische producten in verschillende afzetkanalen. Dat gaat onder meer over consumenten communicatie, afspraken met supermarkten over het aanbod biologisch, et cetera. Ter inspiratie lag onder meer de aanpak van koplopende lidstaten als Denemarken en Oostenrijk of een deelstaat als Beieren voor. Vanwege de gewenste onafhankelijke positie van het marktontwikkelingsprogramma is in overleg met de sector besloten om de regie en ontwikkeling van het marktontwikkelingsprogramma bij de RVO te beleggen. Aan de basis van het programma staat de rol van de consument. Ik streef ernaar dat zij het biologisch logo op producten herkent, de belangrijkste waarden van het keurmerk begrijpt en altijd een mogelijkheid heeft om te kiezen voor biologisch, zowel bij het doen van boodschappen als bij het eten buiten de deur. Dit vergt een aanpak via de ketens, productcategorieën en afzetkanalen. Naast de bovengenoemde publieke consumentencampagne, wil ik in 2024 afspraken maken met retail, foodservice en levensmiddelenindustrie over de groei in biologische omzet in een «Bio Alliance». Voor het afzetkanaal horeca is een project gestart om te verkennen hoe we de afzet in dit kanaal kunnen vergroten, dit bedraagt namelijk naar schatting nog maar 1% van de omzet. Daarnaast wordt de ontwikkeling van een nieuw publiek label voor de inkoop van biologisch bij horeca en catering verkend (brons-zilvergoud). In voornoemde landen is hier positieve ervaring mee opgedaan. In oktober 2023 is LNV gestart met een pilot om te onderzoeken hoe er een groter aandeel biologische producten binnen de catering van het Rijk ingekocht kan worden. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan motie Bromet en van der Plas over onderzoeken hoe de Rijksoverheid meer biologische producten van Nederlandse boeren kan afnemen en daarbij te kijken naar de aanbestedingseisen (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 21). Bovendien wordt hiermee een stap gezet naar de uitvoering van de motie Bromet en Thijssen waarin de regering wordt verzocht om naar het inkoopbeleid van (semi-) overheidsinstellingen te kijken (Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 97).

Vergroten internationale afzet

LNV zet zich in om kansen voor het biologisch bedrijfsleven te creëren in de omringende EU landen en derde landen. Extra afzet in het buitenland betekent meer productiemogelijkheden voor Nederlandse ondernemers. Zo zijn twee marktstudies gefinancierd, een handelsmissie ondersteund naar Duitsland en is er een bijdrage geleverd aan de vakbeurs (Nordic Organic Food Fair) in Zweden. In 2024 zal Nederland met een paviljoen op

⁶ <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/topkeurmerken-check-het-plaatje/>

de grootste biologische handelsbeurs Biofach in Neurenberg aanwezig zijn om Nederland als bioland te promoten, waarbij 16 bedrijven de kans krijgen om zich te presenteren.

De prijs van biologische producten

Biologische producten zijn doorgaans duurder dan de niet biologische, omdat biologische landbouw vaak arbeidsintensiever is. De meerprijs wordt door veel consumenten als een belangrijke belemmering ervaren. Voor sommige producten zijn de prijsverschillen echter minder groot, zoals bijvoorbeeld pompoenen. In 2022 zijn in de Agro Nutri Monitor⁷ de prijzen van een aantal biologische producten onderzocht. Hieruit blijkt onder meer dat voor aardappel, ui, melk en varkensvlees de producent de hogere kostprijs vergoed krijgt. In 2024 zal vervolg onderzoek plaatsvinden om ondersteunend aan de ketenaanpak in de marktontwikkeling inzicht te krijgen in de prijzen van andere producten in de betreffende ketens (met name Aardappel-Groente-en-Fruit, zuivel, eieren, kaas, vlees).

Naast factoren als de productie- en verwerkingskosten spelen ook de certificatiekosten mee, met name voor kleine bedrijven. Wageningen Economic Research heeft in 2023 onderzoek gedaan naar de tarieven van Skal. Dat rapport wordt begin 2024 gepubliceerd. Ik heb vooruitlopend op de publicatie besloten dat vanaf 2024 landbouwbedrijven en bereidingsbedrijven met een jaarlijkse omzet kleiner dan € 50.000 in het voorgaande jaar de jaarbijdragen (zowel de algemene, als die voor certificatie en toezicht) niet hoeven te betalen⁸. Dit is alleen van toepassing op bedrijven die volledig biologisch zijn. Deze maatregel geldt niet voor de overige tarieven met betrekking tot bijvoorbeeld de aanmelding, perceelregistratie of ontheffing. Daarmee haal ik voor kleine bedrijven een drempel weg om om te schakelen. Voor kleine verkooppunten zijn reeds uitzonderingsmogelijkheden van kracht waardoor zij zich niet hoeven laten certificeren voor het kunnen verkopen van losse producten.

Pijler 2. Meer biologische productie

De sleutel tot groei van de productie en doorontwikkeling van biologische landbouw is een positief toekomstperspectief. Ik wil koplopers als biologische boeren dat perspectief bieden door hen te helpen bij het onderscheidend te blijven en wil niet biologische boeren en ketenpartijen te stimuleren om succesvol om te schakelen naar biologisch. Bioboeren kunnen trots zijn, omdat ze integraal zorgdragen voor ons voedsel, de natuur en het landschap en daarvoor ook de financiële waardering krijgen. Ik ondersteun ze bij het wegnemen van belemmeringen en met onderzoek, de juiste kennis en voorlichting. De omvorming naar biologische landbouw kan kansen bieden in de Provinciale Programma's Landelijk Gebied. Deze kennis verspreiden we daarom ook actief naar partijen als provincies.

Omschakelen naar biologische productie

Voor boeren die overwegen om te schakelen naar biologische productie en vragen hebben over de financiële regelingen of de productieregels is het loket «Wegwijzer Biologisch Ondernemen»⁹ gelanceerd bij RVO. Hier kunnen boeren en ook andere geïnteresseerden terecht voor hun vragen

⁷ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/agro-nutri-monitor-2022-prijsvorming-van-voedingsmiddelen-en-de-aankoopmotieven-van-biologische-producten>

⁸ <https://www.skal.nl/nieuws/tarieven-2024-gepubliceerd-klein-100-bio-vrijgesteld-van-bijdrage>

⁹ Biologisch ondernemen (rvo.nl)

over biologisch produceren. Waar nodig wordt RVO bij de beantwoording bij gestaan door de biologische sector, Skal en het Ministerie van LNV.

De pilot investeringsfonds duurzame landbouw (IDL) is medio 2023 verlengd (Kamerstuk 30 252, nr. 125, dd 5 juli 2023). Boeren kunnen met gunstige leningen investeringen financieren voor de omschakeling naar o.a. biologische bedrijfsvoering. Sinds de start van de pilot hebben 35 boeren gebruik gemaakt van het IDL voor de omschakeling naar biologisch. Met de Werkkapitaalregeling Omschakelprogramma (BL Plus) kan extra werkkapitaal worden aangetrokken om de omschakelingsperiode te overbruggen. De omschakelperiode is de periode waarin bedrijven nog niet biologisch gecertificeerd zijn, maar al wel biologische productiemethoden toepassen. In deze periode mogen de producten nog niet als biologisch worden verkocht en daardoor verdienen de boeren onvoldoende om de kosten te kunnen dekken.

Biologische veehouders én ketenpartijen hebben een forse ambitie geformuleerd om de biologische melkveehouderij te laten groeien van ongeveer 500 melkveehouders nu, naar 2500 melkveehouders in 5 tot 10 jaar. Hiervoor is eind 2023 een Regiegroep opschaling biologische zuivel opgericht die vanuit LNV wordt ondersteund.

In het Nationaal Strategisch Plan van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt biologische landbouw op verschillende manieren ondersteund. In de ecoregeling krijgen bestaande biologische en omschakelende boeren een vergoeding op het niveau «goud». Ook krijgen aanvragen van biologische boeren voor investeringen en regelingen in het kader van samenwerking of het Europees Innovatie Partnerschappen een hogere score.

Voortzetten van bestaande biologische productie

Om boeren een toekomstperspectief te bieden is verdere uitvoering van het «actieplan biologisch» en stimulering van de afzet vanuit het Rijk belangrijk, maar een bredere inzet is wenselijk. Ook provincies kunnen een belangrijke aanjagende rol vervullen. LNV wil daarom in 2024 verder met provincies in gesprek over biologische landbouw, bijvoorbeeld op het gebied van kennis; duurzame catering; voedselagenda; bioregio's en de gebiedsprocessen. Zo heeft Wageningen University and Research (WUR) in haar rapport over het perspectief van de biologische landbouw laten zien dat biologische melkveehouderij- en akkerbouwerbedrijven gemiddeld aanzienlijk minder stikstof per hectare uitstoten en een grotere CO₂ vastlegging kennen. Dat komt onder andere door de extensieve bedrijfsvoering zonder kunstmest of chemisch-synthetische gewasbeschermingsmiddelen en duurzaam bodembeheer (Kamerstuk 30 252, nr. 94).

Aanpassing van de bedrijfsvoering om in bepaalde gebieden de stikstofemissies nog meer te reduceren kan nodig zijn. Dit vergt nog wel de nodige investeringen en doorontwikkeling. Hierover zal in 2024 verder het gesprek met de betrokken organisaties gevoerd worden.

Onderscheidend blijven op duurzaamheid

De biologische sector heeft aangegeven zich te willen blijven ontwikkelen om koploper te blijven. Bionext heeft in december de resultaten van het project «koplopers in de kringlooplandbouw» gepresenteerd. Hierbij is met LNV subsidie onderzocht hoe de kringloopsluiting in biologische landbouw verbeterd kan worden op het gebied van veevoer, strooisel en

biologische mest. Dit project draagt bij aan de doorontwikkeling en het behoud van de koploper positie van de biologische sector.

In 2024 heeft Biohuis een discussiepaper met een aantal suggesties opgeleverd voor de doorontwikkeling op bijvoorbeeld natuurinclusief of dierenwelzijn¹⁰. In het kader van het convenantstraject Dierwaardige veehouderij heeft Biohuis in samenwerking met Bionext een voorlopersplan opgesteld met een visie en voorgestelde aanpak voor doorontwikkeling biologische sector op het gebied van dierwaardige veehouderij (zie Kamerstuk 28 286, nr. 1321). Ook heeft de WUR een aantal aanbevelingen in haar voornoemde rapport over het perspectief gedaan voor de doorontwikkeling. LNV is met Bionext in gesprek hoe zij in de periode 2024–2025 een project kunnen opzetten met als doel de natuur inclusieve doorontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland.

Pijler 3. Meer Kennis en Innovatie

Kennisontwikkeling

De forse ambitie in het actieplan vraagt om kennis en innovatie gericht op groei van de biologische consumptie en productie. Om structuur te geven aan de inzet op kennis en innovatie is in 2023 een kennisagenda opgesteld, met inzet van vele sector-, keten- en kennispartijen.

Op 11 oktober 2023 heeft LNV de kennisagenda biologische productie en consumptie gepubliceerd¹¹. De kennisagenda geeft helderheid over de benodigde inzet op het ontwikkelen van kennis, het delen van kennis, de doorwerking van de kennis in de praktijk en in het onderwijs en het stimuleren van innovatie.

De kennisagenda bevat zeer veel vragen. Een aantal ervan is reeds onderzocht¹², waarvoor ingezet moet worden op kennisverspreiding. Voor de uitvoering van de kennisagenda wordt in kaart gebracht welke kennisvragen al worden opgepakt in de bestaande LNV instrumenten en programma's en welke kennisvragen nog verdere actie behoeven. Er zal geprioriteerd moeten worden. De kennisagenda wordt gebruikt om regelmatig de stand van zaken rondom de kennisvragen te bepalen en waar nodig extra actie te ondernemen. Daarnaast zal LNV jaarlijks een bijeenkomst organiseren om de kennisagenda te herijken.

Kennisverspreiding en onderwijs

Het hebben van voldoende en goed opgeleide adviseurs in de landbouw is essentieel. Dat geldt al helemaal voor biologische landbouw, dat om specifieke expertise vraagt. In 2023 zijn verkennende gesprekken gevoerd over een programma om de kennis over biologisch bij geregistreerde adviseurs van in het register Bedrijfsadviseringssysteem (BAS-register te vergroten. Met de betrokken partijen wordt gekeken hoe dat in 2024 meer concreet gemaakt kan worden.

In 2024 zal Bio academy, een onafhankelijk platform voor kennisvragers en kennisaanbieders op het gebied van primaire productie, verwerking,

¹⁰ <https://www.biohuis.org/wp-content/uploads/2024/01/Voorloperbedrijven-beschermen-in-stikstofbeleid-en-NPLG.pdf>

<https://www.biohuis.org/wp-content/uploads/2024/01/Voorloperbedrijven-beschermen-in-stikstofbeleid-en-NPLG.pdf>
Doorontwikkeling-van-de-biologische-sector.pdf (biohuis.org)

¹¹ <https://open.overheid.nl/documenten/428a6696-2b24-40e9-9ebc-cb06c73618f1/file>

¹² <https://edepot.wur.nl/629012>

handel en retail in de biologische sector, e-learnings voor primaire producenten ontwikkelen om hen te bekwamen in de nieuwe EU regelgeving. Deze zullen voor iedereen toegankelijk worden gemaakt.

Lectoren, practoren en onderwijsinstellingen heroriënteren zich op het thema biologisch naar aanleiding van gesprekken. Zo wordt in kaart gebracht welke opleidingen en aanbod in het kader van «leven lang ontwikkelen» er op het thema biologisch bestaat en wat nog mist. Ook is er meer helderheid gekomen over de (vak)vaardigheden voor biologisch ondernemen en hoe deze vaardigheden integraal als onderdeel van bestaande opleidingen een invulling kan krijgen, naast andere ontwikkelingen in het agrarisch vakgebied. Zo biedt bijvoorbeeld de samenwerking met de werkgroep Green Deal Natuurinclusieve landbouw een kans om op meerdere vlakken te professionaliseren, bijvoorbeeld door curriculum ontwikkeling, docentprofessionalisering en praktijkonderzoek. Er wordt contact gelegd met vakopleidingen (bv horeca opleiding) om ook het gesprek aan te gaan met partijen buiten de primaire productie kolom. Er zijn in 2023 verkennende gesprekken gevoerd over lespakketten in het basis- en voortgezet onderwijs.

Innovatie

Ik wil groepen van boeren, onderzoekers, adviseurs, bedrijven en maatschappelijke organisaties die samenwerken om innovatie te bevorderen voor een duurzame, klimaatvriendelijke landbouw ondersteunen. In 2023 zijn onder de regeling in het kader van het Europees Innovatie Partnerschap (EIP) van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid meerdere biologische projectaanvragen gehonoreerd, waaronder in Friesland en Noord-Holland.

Governance en monitoring

Voor de uitvoering van het «actieplan biologisch» is een Bestuurlijk Overleg en een stuurgroep ingericht. Hieraan nemen vertegenwoordigers van de biologische sector deel. De uitvoering van de acties is in handen van LNV en RVO. In 2024 zal een adviescommissie onder voorzitterschap van mevrouw drs. E.P.J. Lemkes-Straver van start gaan met externe experts uit diverse geledingen (o.a. retail en horeca, landbouwers, onderwijs, onderzoek en kennis, NGO's en financiële instellingen) om de stuurgroep te adviseren.

De WUR is bezig het opzetten van een monitoring van het actieplan. Dit moet helpen bij het bijsturen van de acties waar nodig. In 2024 wordt een nulmeting over 2022 uitgevoerd en wordt een eerste meting gedaan over 2024 die daarna tweejaarlijks wordt herhaald.

Tot slot

Voorzitter, 2023 was een veelbewogen jaar, waarin veel op de rails is gezet wat niet meteen zichtbaar is. Dit alles in goede samenwerking met de sector. Daarmee is een begin gemaakt, maar het kan pas echt werken als we deze toewijding vasthouden en een strategische afweging maken over de inzet van acties, waarin niet alles tegelijk kan. We zullen dus ook moeten focussen en prioriteren. Daarbij is het in ieder geval cruciaal om aanbod en vraag integraal te blijven stimuleren. LNV en RVO kunnen het

niet alleen. Ik doe een beroep op alle partijen in de biologische én de gangbare landbouwsectoren om vanuit ieders verantwoordelijkheid zelf én proactief een bijdrage te leveren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema