

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling actieplan groei biologische productie
Fiche: Richtlijnvoorstel btw-vrijstelling voor EU-organen tbv doorlevering aan derden (Kamerstuk 22 112, nr. 3107)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling actieplan groei biologische productie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een actieplan voor de groei van biologische productie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
maart 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 141 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2021:141:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
n.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 25 maart jl. haar mededeling voor een «actieplan voor de groei van biologische productie» gepresenteerd voor de periode 2021–2027. Het actieplan is een verdere uitwerking van de ambities in de Green Deal¹ en daaruit volgende de Boer-tot-Bord strategie.² Met het actieplan zet de Commissie in op het stimuleren van productie en consumptie van biologische producten, o.a. door uiterlijk in 2030 ten minste 25% van de landbouwgrond in de Europese Unie te gebruiken voor biologische landbouw en de biologische aquacultuur sterker uit te bouwen. Deze doelstellingen gelden voor de Europese Unie (EU) als geheel en niet op lidstaatsniveau. De Commissie moedigt de lidstaten aan om nationale biologische actieplannen uit te werken om zo hun nationale aandeel biologische landbouw en aquacultuur te vergroten. Hierbij moet gekeken worden naar het nieuwe gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid (GLB en GVB) en naar andere maatregelen en instrumenten, zoals bijvoorbeeld onderzoek, inkoop en versterking van netwerken.

De Commissie positioneert biologische productie als belangrijk onderdeel voor de omslag naar een duurzaam en klimaatneutraal Europa in 2050. De agrarische sector, als geheel, wordt gevraagd om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering, beschermen van het milieu en in stand houden van biodiversiteit. De Commissie benoemt de positieve bijdrage die de biologische landbouw op dit vlak levert, zoals een gemiddeld 30% hogere biodiversiteit op de akkers, milieuvriendelijke productietechnieken, beter dierenwelzijn en minder antibiotica gebruik en betere bodemkwaliteit. Consumenten kunnen dankzij het Europese keurmerk voor biologische producten weten hoe hun eten is geproduceerd en aan welke regelgeving dit moet voldoen. De Commissie erkent dat er meerdere vormen van duurzame landbouw zijn, maar geeft hierbij aan dat de biologische sector op dit moment het enige systeem is met een wettelijk onderbouwd keurmerk en een daaraan gekoppeld verdienmodel.

¹ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

² Kamerstuk 22 112, nr.2891.

De nieuwe biologische verordening³ zorgt daarbij voor verdergaande harmonisatie en een helder wettelijk kader voor de hele keten, zowel binnen de EU als voor de handel met derde landen.

De 23 acties van het plan zijn opgebouwd rond drie assen die een evenwichtige groei van de sector moeten garanderen. De eerste as betreft het «stimuleren consumentenvraag en versterken consumentenvertrouwen» om de groei van biologische productie voor ondernemers mogelijk te maken. De Commissie ziet kansen op twee lijnen: ten eerste «stimuleren van de vraag», bijv. het promoten van het «biologisch logo» bijv. via biologische inkoop door de overheid en het EU-school groente- en fruit programma; ten tweede «versterken van het consumentenvertrouwen» door aanvullende inzet op fraudebestrijding en traceerbaarheid van biologische producten.

De tweede as betreft het «stimuleren omschakeling en versterken waardeketen». De Commissie wil de groei⁴ van het biologisch landbouw-areaal stimuleren en streeft ernaar dat in 2030 ten minste 25% van de landbouwgrond van de EU voor biologische landbouw wordt gebruikt. De Commissie roept lidstaten daarom op om bij de invulling van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) met hun Nationale Strategische Plan (NSP) bij te dragen aan de doelstellingen voor biologische landbouw door regelingen voor omschakeling en instandhouding te ondersteunen en een nationaal doel vast te stellen voor de omvang (in %) van het areaal biologische landbouw.⁵ De Commissie vraagt lidstaten hierbij ook de groei van biologische aquacultuur mee te nemen in het meerjarige NSP in het kader van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid (GVB). Andere instrumenten, volgens de Commissie, zijn bijvoorbeeld het versterken van de organisatie van informatie- en netwerkactiviteiten, certificering van producentenorganisaties, verder onderzoek en innovatie, versterken van lokale en kleinschalige verwerking, steun voor de organisatie van de voedselketen en de verbetering van diervoeders.

De derde as betreft «biologische productie als goed voorbeeld». De Commissie wil biologische productie promoten als goed voorbeeld voor de transitie naar verduurzaming door onderzoek en innovatie op dit gebied te versterken via een meer gerichte onderzoeksprogrammering in Horizon Europe. De intentie is om 30% van Horizon Europe budget dat is gereserveerd voor calls op het gebied van landbouw, bosbouw en rurale gebieden te alloceren voor onderzoeksonderwerpen die (in)direct relevant zijn voor de biologische sector. Gedacht wordt aan onderzoek naar het verminderen van de klimaat- en ecologische voetafdruk, verbeteren van genetische biodiversiteit (meer beschikbaarheid van biologische zaden), verbeteren van dierenwelzijn, zoeken naar alternatieven voor chemische gewasbeschermingsmiddelen en een efficiënter gebruik van hulpbronnen zoals energie, water en omgang met nutriënten.

³ BNC fiche verordening biologische productie en etikettering van biologische producten (Kamerstuk 33 920, nr. 3). De nieuwe verordening 2018/848 is van toepassing per 1-1-2022.

⁴ De Commissie gaat uit van een autonome groei van 15–18% van het areaal in 2030.

⁵ In de GLB aanbevelingen roept de Commissie lidstaten op om bij te dragen «aan de doelstelling van de Europese Green Deal voor biologische landbouw door regelingen voor omschakeling en instandhouding te ondersteunen» en «een nationaal doel vast [te stellen] voor de omvang [in percentage] van het areaal biologische landbouw» (Kamerstuk 28 625, nr. 288).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Vanuit het kabinet wordt breed ingezet op de omslag naar duurzame (kringloop)landbouw inclusief biologische landbouw.⁶ Deze omslag naar duurzame (kringloop)landbouw wordt op verschillende wijzen ondersteund, bijvoorbeeld via het GLB, het Omschakelprogramma duurzame landbouw⁷ en aandacht voor duurzaam voedsel.⁸ Het biologische productieareaal is met 3.8% (2019)⁹ niet zo groot en Nederland kent voor biologische productie geen aparte nationale strategie. Het kabinet zet in op duurzamere vangst en kweekmethoden, maar kent geen specifieke inzet op biologische aquacultuur.

Bij het kabinetsbeleid is ervoor gekozen om (o.a. in het inkoopbeleid) ruimte te geven aan meerdere duurzaamheidskeurmerken die ambitieuze eisen stellen op circulariteit, transparant zijn en onafhankelijk gecontroleerd worden en dit niet alleen tot biologisch te beperken.¹⁰ Ook onderkent het kabinet het belang van goede voorlichting over het biologisch EU keurmerk en de noodzaak om hier meer bekendheid aan te geven.¹¹ Op dit moment gebeurt onafhankelijke informatievoorziening en voorlichting over duurzame keurmerken, via de Keurmerkenwijzer van Milieu Centraal¹² en de website van het Voedingscentrum.¹³ De beoordeling van duurzaamheidsbeeldmerken vindt plaats door experts van Milieu Centraal. Het EU keurmerk voor biologisch is beoordeeld als een van de topkeurmerken op het gebied van duurzaamheid.

Het Europese controlesysteem is een belangrijk middel om fraude te bestrijden en daarmee het consumentenvertrouwen in biologische producten te versterken. Nederland werkt hiervoor samen met andere lidstaten en de Commissie.

Boeren en tuinders die willen omschakelen naar duurzame en milieuvriendelijke landbouw, zoals biologische landbouw, kunnen gebruikmaken van het Borgstellingskrediet MKB-landbouw.¹⁴ Deze borgstelling biedt o.a. een kredietfaciliteit om het knelpunt van liquiditeitstekort in de omschakelperiode naar biologisch op te lossen. Met het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw¹⁵ gaan o.a. omschakelaars naar biologische landbouw meer ondersteuning krijgen bij de financiering die zij daarvoor nodig hebben. Er wordt o.a. gewerkt aan het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (start naar verwachting voorjaar 2021) en aan een borgstelling voor werkkapitaal met gunstiger voorwaarden dan de huidige regeling. Met deze maatregelen wil Nederland het areaal biologische landbouw laten toenemen en bijdragen aan het streefdoel van de Boer-tot-Bord strategie.

Op het gebied van kennis en innovatie wordt biologische landbouw meegenomen om te komen tot een weerbaar teeltsysteem en duurzame veehouderij, zoals bij het project «Transitie naar een duurzaam voedsel-

⁶ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5; Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 76.

⁷ Kamerstuk 35 334, nr. 129.

⁸ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5; Kamerstuk 31 532, nr. 193.

⁹ Cijfers over het biologisch areaal in Nederland, zie: <https://www.sknl.nl/biologisch>

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II 2020/21. Nr. 1686.

¹¹ Kamerstuk 35 470 XIV, nr. 2, p.46.

¹² Keurmerkenwijzer: <https://keurmerkenwijzer.nl>

¹³ Voedingscentrum voorlichting biologisch: <https://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/biologisch.aspx>

¹⁴ Kamerstuk 35 300 XIV, nr. 63.

¹⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 126.

systeem» van de Nationale Wetenschapsagenda¹⁶ en het missie gedreven kennis- en innovatiebeleid in de Kennis en Innovatie Agenda Landbouw, Water en Voedsel.¹⁷ Ook wordt er ingezet op het ontsluiten van kennis en onderzoeksresultaten over o.a. de biologische landbouw voor agrarisch ondernemers.¹⁸ Zo kan biologische landbouw een voorbeeldfunctie vervullen in het realiseren van de doelen uit de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030.¹⁹ Op het gebied van aquacultuur wordt ingezet op duurzamere vangst- en kweekmethoden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de brede en ambitieuze aanpak en de doelstellingen van de Green Deal en de uitwerking daarvan op verduurzaming van de landbouw in de Boer-tot-Bord strategie. Het kabinet staat daarom ook positief tegenover het biologisch actieplan dat daaruit voortvloeit. Het kabinet gaat een nationale strategie voor biologische productie en consumptie opstellen en zal hier direct mee aan de slag gaan. Het is positief dat de Commissie aangeeft dat de invulling van deze nationale strategie door de lidstaat zelf kan worden bepaald. Het kabinet ziet biologische landbouw niet als een doel op zich maar als een (van de) hulpmiddel(en) om de gehele sector integraal te verduurzamen.

De Commissie ziet ook grote kansen voor biologische aquacultuur. De Nederlandse aquacultuursector is relatief klein. Bij het opstellen van de nationale strategieën van het GLB en GVB zal bekeken moeten worden op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de voorgestelde acties binnen de Nederlandse context, hierbij ook rekening houdend met de beleidsinzet op inzet op andere terreinen, zodat er ruimte blijft voor een bredere nationale invulling van het (duurzaamheids)beleid. De Nederlandse invulling en keuzes voor de nationale strategie zijn, vanwege de timing, waarschijnlijk aan het volgende kabinet in samenwerking met de provincies wel start het kabinet hier nu al mee.

Op hoofdlijnen sluiten de drie assen uit het actieplan en daaraan gekoppelde acties aan op de Nederlandse beleidsinzet naar een duurzaam landbouwsysteem. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat een grotere vraag naar biologische producten van consumenten een cruciale voorwaarde is om de groei van biologische productie te bewerkstelligen. Zo wordt het perspectief voor een biologische bedrijfsvoering verbeterd en de balans tussen vraag- en aanbod geborgd. De groei van de biologische productie zal min of meer gelijke tred moeten houden met de groei van de vraag naar biologische producten (rekening houdend met zowel de import/export als met de interne markt). Dit is nodig om het verdienmodel voor de sector in stand te houden. Hierin is ook een rol voor de sector zelf weggelegd.

Het «EU-schoolprogramma voor groente en fruit», de «promotieregeling van landbouwproducten» en het inkoopbeleid van de overheid bieden mogelijkheden voor biologische inkoop. Het kabinet gaat bekijken hoe dit vormgegeven kan worden.

¹⁶ www.nwo.nl/onderzoeksprogrammas/nationale-wetenschapsagenda-nwa/thematische-programmering-nwa/transitie-naar

¹⁷ <https://kia-landbouwwatervoedsel.nl>. Er lopen publiek-private projecten op, o.a.: beter bodembeheer, groene veredeling, agroforestry, kruidenrijk grasland en koeien en kansen.

¹⁸ Groen Kennisnet: <https://www.groenkennisnet.nl/nl/groenkennisnet.htm>

¹⁹ Kamerstuk 27 858, nr. 487.

Het Europese biologisch controlesysteem is zowel gericht op de Europese marktdeelnemers als ook op importen uit derde landen. Uit de huidige situatie blijkt dat een groeiende biologische sector vraagt om aanvullende inzet van de Commissie en de lidstaten. Voor Nederland als doorvoerland geldt dit des te meer. In het actieplan wordt aangegeven op welke punten het controlesysteem volgens de Commissie belangrijk is om fraude tegen te gaan. Het kabinet volgt het beleid van de Commissie waar het gaat om het borgen van consumentenvertrouwen en ook met het oog op importcontroles versterken van het nationale controlesysteem.

Er zijn diverse instrumenten om de omschakeling naar duurzame landbouw te stimuleren, zoals het nationale Omschakelprogramma en het GLB. De Commissie heeft hoge verwachtingen van de inzet van het instrumentarium van het GLB om de omschakeling naar biologische landbouw te bevorderen. Het kabinet en de provincies zullen bij het opstellen van het nationaal strategisch plan bekijken hoe biologische landbouw het beste meegenomen kan worden.

Het is positief dat de Commissie aandacht schenkt aan onderzoek en de wijze waarop biologische landbouw een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de maatschappelijke doelen. Het kabinet erkent de belangrijke bijdrage die Horizon Europe op dit vlak kan leveren, maar is ten algemene, geen voorstander van het oormerken van budget. De biologische sector heeft te maken met uitdagingen en vragen die ook relevant zijn voor de gangbare sector en vice versa, zoals: het sluiten van kringlopen, het verminderen van inputs en stikstofemissies en uit- en afspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater en het grondwater. De kennisuitwisseling tussen verschillende duurzame landbouwmethoden zoals kringloop-, natuur inclusieve en biologische landbouw, draagt hiermee bij aan het aanpakken van grote vraagstukken rond emissies en inputs.²⁰ Ook biedt dit kansen voor de biologische sector zelf om haar prestaties op de maatschappelijk actuele duurzaamheidsthema's zoals stikstofemissie en biodiversiteit te gebruiken voor de marketing van haar producten, bijvoorbeeld via het topsectorenbeleid. Aandachtspunt van het kabinet is hierbij wel dat de Commissie ruimte moet bieden voor ontwikkelingen die de groei van de biologische productie ondersteunen, inclusief ruimte voor innovatie.

De Commissie verwijst in haar actieplan specifiek naar een aanstaande aanpassing van regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met werkzame stoffen op basis van micro-organismen. Nederland is actief betrokken bij deze aanpassing, omdat het past in het Nederlands beleid²¹ om de beschikbaarheid van de zogenaamde laagrisico gewasbeschermingsmiddelen te vergroten, voor zowel de gangbare als biologische landbouw. Met betrekking tot de aanstaande aanpassing van regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met werkzame stoffen op basis van micro-organismen zou het kabinet graag zien dat dit leidt tot meer vereenvoudiging in de goedkeurings- en toelatingsprocedures dan nu is voorzien.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten verwelkomen het actieplan om de productie en consumptie van biologische landbouw te stimuleren en geven aan dat dit een belangrijk deel van de uitwerking van de boer-tot-bord strategie is. Lidstaten geven

²⁰ Quick scan stikstofproblematiek en biologische veehouderij: Mogelijke bijdrage van de biologische sector aan oplossingsrichtingen voor ammoniakproblematiek, Marleen Plomp en Gerard Migchels, Rapport 1306.

²¹ Toekomstvisie Gewasbescherming 2030, Kamerstuk 27 858, nr. 487.

aan dat dit actieplan moet worden geplaatst in het bredere landbouw- en visserijbeleid en de duurzaamheidsvraagstukken daarin. Wel zijn er onder lidstaten vragen over wat het actieplan betekent voor de ontwikkeling van de biologische sector, de balans- tussen vraag en aanbod en het verdienvermogen van de boer. Sommige lidstaten richten zich specifiek op biologische landbouw en dragen hiermee fors bij aan het gemiddelde EU doel van 25% areaal, terwijl anderen, zoals Nederland, zich inzetten voor diverse vormen van verduurzaming. Nederland heeft in tegenstelling tot een meerderheid van andere lidstaten op dit moment geen nationale strategie voor biologische landbouw. Bij lidstaten die dit wel hebben, is dit terug te zien in de stijgende productie- en consumptiecijfers. Er is nog geen positie van het Europees Parlement.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De strategie heeft voornamelijk betrekking op de beleidsterreinen van landbouw, visserij en milieu. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie resp. artikel 4, lid 2, onder d, en artikel 4, lid 2, onder e VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd dit actieplan uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van het biologisch actieplan is positief. De Commissie stelt in de mededeling een reeks acties voor met als doel de lidstaten te ondersteunen bij het stimuleren van de biologische landbouw en laat hierin ruimte om zelf met een nationale strategie te komen. Vanwege de brede transitie naar verduurzaming die ook is aangekondigd in de Green Deal en de Boer-tot-Bord strategie is een ondersteunend optreden op EU-niveau van meerwaarde.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De benoemde acties dragen bij aan het stimuleren van de biologische landbouw. Het wordt door de Commissie aan de lidstaten zelf gelaten om een nationale strategie op te stellen, waardoor er voldoende ruimte wordt behouden voor de lidstaat om invulling te geven aan het actieplan. Wel moet gelet worden op de nationale ruimte om het eigen duurzaamheidsbeleid vorm te kunnen blijven geven, ook op de langere termijn.

d) Financiële gevolgen

De Commissie wijst in haar mededeling over het biologisch actieplan naar verschillende bestaande EU-middelen. Zo maakt de Commissie 49 miljoen euro vrij (27% van het totaal) uit het EU-promotiebudget voor landbouw-producten. Daarnaast beoogt de Commissie binnen het Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, Horizon Europe, financiering te oormerken voor specifieke onderwerpen in het kader van deze mededeling. De Commissie ziet het GLB budget als een belangrijk instrument voor het bereiken van de doelen uit het actieplan, over deze budgetten wordt momenteel onderhandeld in Brussel, eventuele keuzes hierover worden binnen die context bepaald. Ook kijkt de Commissie naar het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij met betrekking tot biologische

aquacultuur. Indien er verdere consequenties zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat eventuele financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

Aangezien een nationale strategie nog verder verkend en opgesteld moet worden kan nu nog niet beoordeeld worden of en in welke mate deze voorstellen financiële gevolgen hebben. Het meest effectief en efficiënt lijkt het om de nationale middelen, die al een meer duurzame kant opgaan, met bijvoorbeeld het Omschakelprogramma en de Toekomstvisie Gewasbescherming, goed aan te laten sluiten op de bovengenoemde Europese middelen. Daarnaast zullen er (afhankelijk van de keuzes en uitwerking) eventueel financiële middelen moeten worden vrijgemaakt voor de nationale strategie. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de begrotingsdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het is nog te vroeg om hier iets te zeggen over de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten. Dit zal afhangen van daadwerkelijke invulling en de gekozen nationale strategie.

In de biologische EU-regelgeving zijn afspraken gemaakt voor (inter)nationale handel en equivalentieakkoorden. Deze afspraken zijn goed geborgd door de EU om oneerlijke concurrentie binnen de EU te voorkomen. Aandachtspunt is dat de landbouwgrond in Nederland beperkt is (waardoor er relatief hoge grondprijzen zijn) en het areaal daardoor niet/nauwelijks kan groeien. Bij meer extensieve landbouw heeft dit mogelijk gevolgen voor de import/export positie.