



Brussel, 24.3.2014
COM(2014) 179 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Actieplan voor de toekomst van de biologische productie in de Europese Unie

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Actieplan voor de toekomst van de biologische productie in de Europese Unie

1. INLEIDING

De biologische productie is een alomvattend systeem om landbouwbedrijven te beheren en levensmiddelen te produceren volgens een methode die de beste milieupraktijken, een hoog biodiversiteitsniveau, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en de toepassing van strenge dierenwelzijnsnormen combineert en is afgestemd op de voorkeur van bepaalde consumenten voor producten die worden vervaardigd met natuurlijke stoffen en procedés.

De laatste jaren heeft de biologische markt in de EU zich als gevolg van de gestaag groeiende vraag fors ontwikkeld (in 2011 vertegenwoordigde hij een waarde van 19,7 miljard EUR en groeide hij met 9 %¹). Tegelijkertijd is in de afgelopen tien jaar het aantal biologische producenten evenals het areaal waar volgens de biologische methode wordt geproduceerd, snel toegenomen. Elk jaar wordt in de Unie 500 000 hectare conventionele landbouwgrond omgeschakeld tot biologisch areaal. In de periode 2000-2012 is het totale biologische areaal² jaarlijks met gemiddeld 6,7 % uitgebreid, tot momenteel 9,6 miljoen ha – of 5,4 % van het totale landbouwareaal in de EU. Na de introductie van EU-regelgeving in 2009 groeit ook de biologische aquacultuurproductie in snel tempo.

De sector omvat producenten in de landbouw- en de aquacultuursector, evenals hun leveranciers, fabrikanten van levensmiddelen en distributeurs die allen de strikte regelgeving naleven.

De overkoepelende taak van de biologische sector bestaat erin een gestage groei van vraag en aanbod te waarborgen zonder dat dit het vertrouwen van de consument aantast. Het is van essentieel belang dat de geloofwaardigheid van de regeling en de toegevoegde waarde op de lange termijn worden gegarandeerd.

Dit actieplan is samen met de aanstaande wijzigingen in de wetgeving bedoeld om de groei van de sector te ondersteunen, en wel door nieuwe wegen te verkennen om op zowel de middellange als de lange termijn de problemen op het gebied van vraag en aanbod het hoofd te bieden.

Dit actieplan draagt ook bij aan de doelstellingen die zijn opgenomen in de Europa 2020-strategie³ en het herzien gemeenschappelijk landbouwbeleid. Gezien de prominente positie van milieubescherming in de prioriteitenlijst van de biologische productie, draagt het

¹ Raming door het FiBL.

² Totaal biologisch areaal (ha) (gecertificeerd areaal en omschakelingsareaal) – totaal areaal, inclusief gewassen op akkerland, permanent grasland (weiden), blijvende gewassen, braakland als onderdeel van wisselbouw.

³ COM(2010) 2020: "Europa 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei".

actieplan ook bij aan de doelstellingen van het zevende algemene milieuactieprogramma tot 2020⁴.

Het actieplan zal partnerschappen versterken en de actoren mobiliseren die betrokken zijn bij de uitvoering ervan, met name lidstaten en belanghebbenden.

2. ACHTERGROND

De Commissie heeft in 2004 haar eerste Europees actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw⁵ vastgesteld ter bevordering en versterking van de biologische sector. Het merendeel van de 21 acties uit het plan van 2004 is uitgevoerd, met name het ontwerp van het nieuwe logo voor biologische productie van de Europese Unie (hierna "EU-logo voor biologische productie" genoemd).

Sinds de vaststelling van dat actieplan in 2004 heeft de Raad in 2007 de wetgeving betreffende biologische landbouw in 2007 herzien en heeft de Commissie nu een voorstel aangenomen voor een nieuwe verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, waarbij Verordening (EG) nr. 834/2007 wordt ingetrokken⁶.

In het nieuwe actieplan voor de toekomst van de biologische productie in de Europese Unie worden enkele problemen aangepakt waarop de vinger is gelegd tijdens de analyse van de effectbeoordeling die met het oog op de herziening van het biologisch beleid van de Unie is verricht⁷. De analyse is gebaseerd op uitgebreid overleg met een brede waaier belanghebbenden. Ook de Europese burgers zijn erg in het onderwerp geïnteresseerd, zoals blijkt uit de meer dan 45 000 reacties op een onlineraadpleging die van januari tot april 2013 is gehouden.

Tijdens het overleg hebben de belanghebbenden de Commissie voorgesteld een nieuw actieplan uit te vaardigen. Sinds 2004 hebben 15 lidstaten actieplannen opgesteld voor de ontwikkeling van de biologische landbouw op nationaal of regionaal niveau⁸.

3. BELEIDSUITDAGINGEN: ACTIEPROGRAMMA VOOR SPECIFIEKE PRIORITAIRE GEBIEDEN

In het actieplan doet de Europese Commissie haar tienjarenstrategie voor de biologische landbouw, de desbetreffende controles en de handel in biologische producten uit de doeken. Het actieplan moet ook bijdragen aan de soepele overgang naar het nieuwe juridische kader dat vóór het einde van het decennium ten uitvoer moet worden gelegd.

De Europese regeling voor de biologische productie en de desbetreffende controles is in 1991 ingesteld voor een nichemarkt die werd gekenmerkt door het beperkte aantal consumenten en producenten. De recente ontwikkelingen in vraag en aanbod wijzen erop dat de Unieregeling

⁴ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 "Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet".

⁵ COM(2004) 415 definitief.

⁶ Verwijzing naar het voorstel.

⁷ Het verslag van de effectbeoordeling is te raadplegen op:
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2013_en.htm

⁸ Zie het door de EU gefinancierde project: ORGAP, te raadplegen op:
<http://www.orgap.org/>

voor biologische levensmiddelen en biologische landbouw aan een inhaalslag toe is. Uit de publieke raadpleging blijkt dat de Europese consument hoge eisen stelt aan de biologische landbouwproductie en de controlevoorschriften.

De sector staat voor de belangrijke taak uit te breiden en aan de vraag tegemoet te komen zonder het vertrouwen van de consument in de uitgangspunten van de biologische landbouw en in de kwaliteit van biologische producten aan te tasten. In dat opzicht is het niet ondenkbaar dat een overschot aan uitzonderingen – waarvan sommige als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden trouwens overbodig zijn geworden – de integriteit van de biologische landbouw ondermijnt. De productie van biologische levensmiddelen en de biologische landbouw beantwoorden aan de eisen die de samenleving stelt op het gebied van milieubescherming en levensmiddelenkwaliteit, waarbij het er vooral om gaat dat in de gehele productieketen geen synthetische chemische stoffen en GGO's mogen worden gebruikt⁹. Bij het zoeken naar oplossingen voor de toegenomen vraag moet speciale aandacht worden besteed aan de complexiteit van de voorschriften, die het voor kleine marktdeelnemers moeilijk maakt om toegang te krijgen tot de biologische regeling. Bovendien moet bij de harmonisatie van de biologische voorschriften worden gestreefd naar ambitieuze en strikte regels zonder daarbij de realiteit in de productiesector uit het oog te verliezen.

Voorts kan de druk die de vraag uitoefent, het risico op frauduleus gedrag of andere doelbewuste overtredingen verhogen. Dergelijk gedrag benadeelt de consument, brengt via verstoring van de concurrentie de economie schade toe en kan bovendien afbreuk doen aan de reputatie van biologische marktdeelnemers die zich wel aan de voorschriften houden.

Een groot deel van het aanbod biologische producten bestaat uit invoer. De desbetreffende voorschriften moeten borg staan voor de ontwikkeling van de handel in biologische producten, en moeten tegelijkertijd voorkomen dat de uitgangspunten van de biologische productie verwateren of het controlesysteem verzwakt.

De biologische productie moet een innovatieve rol blijven spelen door de niet-biologische productie te beïnvloeden met de toegepaste voorschriften en technieken.

Om een antwoord te bieden op de hiervoor beschreven uitdagingen, heeft de Commissie bijzondere aandacht besteed aan de mogelijke synergie tussen beleidsgebieden en beleidsinstrumenten van de Unie, aan innovatieve ideeën die tijdens de raadplegingen naar voren zijn gekomen, aan koppelingen met onderzoeksinitiatieven, aan de noodzaak om het vertrouwen en de kennis van consumenten te verbeteren en aan de handel met derde landen.

Daarom richt het actieplan zich, voor de periode tot 2020, op drie prioriteiten. De eerste prioriteit is het verhogen van het concurrentievermogen van biologische producenten in de Europese Unie door:

- de kennis over en de synergie met EU-instrumenten die gericht zijn op de biologische productie te verhogen;
- technische hiaten in de biologische productie aan te pakken via onderzoek, innovatie en de verspreiding daarvan;
- meer informatie over de biologische productiesector, evenals over de desbetreffende markt en handel te verstrekken.

⁹ Zie het verslag over de resultaten van de publieke raadpleging over de herziening van het EU-beleid inzake biologische landbouw (15 januari-10 april 2013), te raadplegen op: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/of_public_consultation_final_report_en.pdf

De tweede prioriteit is het consolideren en verhogen van het consumentenvertrouwen in de Europese regeling voor biologische levensmiddelen en biologische landbouw, en van het vertrouwen in ingevoerde producten, met name met betrekking tot de controlemaatregelen.

De derde prioriteit is het versterken van de externe dimensie van de EU-regeling voor de biologische productie.

4. ONTWIKKELING VAN DE EUROPESE BIOLOGISCHE SECTOR

4.1. De kennis over en de synergie met EU-instrumenten verhogen

Het herzien gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna "GLB" genoemd) dat vanaf 2014 van toepassing is, omvat nieuwe of herziene ondersteuningsmaatregelen die kunnen worden toegepast op biologische producenten.

Ten eerste worden biologische landbouwers in het kader van de GLB-regeling voor rechtstreekse betalingen erkend als "per definitie groen", aangezien zij de facto recht hebben op de vergroeningsbetaling.

Daarnaast wordt in het nieuwe kader voor plattelandsontwikkeling¹⁰ een nieuwe specifieke maatregel geïntroduceerd om steun aan de biologische landbouw te verlenen, zowel voor de omschakeling naar biologische landbouwpraktijken als voor het behoud van dergelijke praktijken. Bovendien kunnen de lidstaten in het kader van hun plattelandsontwikkelingsprogramma's nagaan in hoeverre de lange lijst maatregelen die ook relevant zijn voor biologische landbouwers of ondernemers, ten uitvoer kan worden gelegd en doelmatig kan worden gebruikt. Deze maatregelen omvatten samenwerking tussen verschillende actoren uit de voedselketen op het gebied van, onder andere, de ontwikkeling van innovatieve producten, procedés, praktijken en technologieën, de ondersteuning van investeringen in fysieke activa, waaronder niet-productieve, uitsluitend op het milieu gerichte investeringen, de ondersteuning voor kwaliteitsregelingen ten bate van landbouwproducten, of voor biologische landbouwbedrijven bestemde agromilieu- en klimaatmaatregelen die niet overlappen met de voorschriften voor de biologische landbouw.

De in het kader van plattelandsontwikkelingsprogramma's beschikbare steunmaatregelen kunnen doeltreffender worden gebruikt door rekening te houden met de analyse van de huidige situatie van de biologische landbouwsector en het marktpotentieel in de desbetreffende lidstaat of regio¹¹. Een dergelijke analyse moet de basis vormen voor de selectie van de toepasselijke plattelandsontwikkelingsmaatregelen, gevolgd door de juiste toewijzing van middelen.

De biologische productie kan ook worden gestimuleerd met behulp van in plattelandsontwikkelingsprogramma's ingebedde thematische subprogramma's. Het uit het oogpunt van inhoud en financiering meest relevante thematische subprogramma heeft betrekking op mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering en op biodiversiteit. Ook andere thematische subprogramma's kunnen in zekere mate relevant zijn voor de biologische landbouw, zoals die betreffende kleine landbouwbedrijven en korte toeleveringsketens.

Er zij op gewezen dat de lidstaten verplicht zijn ten minste 30 % van de totale bijdrage die uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling aan elk

¹⁰ Verordening (EU) nr. 1305/2013.

¹¹ Zie het onderzoek "Use and Efficiency of Public Support Measures addressing Organic Farming", november 2011, te raadplegen op:
http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/organic-farming-support_en.htm

plattelandontwikkelingsprogramma wordt toegekend, te besteden aan milieu- en klimaatgerelateerde maatregelen, waaronder de maatregel voor biologische landbouw. Deze verplichting kan zeer bevorderlijk zijn voor de financiële steunverlening aan de biologische landbouw en bijgevolg ook voor de ontwikkeling van deze sector.

In het kader van de vernieuwde aandacht voor de bevordering van aquacultuur binnen het gemeenschappelijk visserijbeleid (hierna "GVB" genoemd), zal het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) tevens steun verlenen voor biologische aquacultuurpraktijken.

De Commissie raadt de lidstaten aan gebruik te maken van de mogelijkheden en instrumenten ter ondersteuning van de biologische landbouw die beschikbaar zijn in het nieuwe juridische raamwerk voor plattelandontwikkeling en in het kader van blauwe groei en het GVB.

Gezien de belangrijke recente wijzigingen in het GLB, is het raadzaam om landbouwers en plattelandsactoren in versneld tempo op de hoogte te brengen van de steunmaatregelen voor de biologische landbouw die beschikbaar zijn in het kader van de nieuwe GLB- en GVB-instrumenten (acties 1 en 2).

De positieve gevolgen van de biologische landbouw voor het milieu dragen bij aan het bereiken van de doelstellingen van de biodiversiteitsstrategie voor 2020¹², de mededeling betreffende groene infrastructuur¹³, de thematische strategie voor bodembescherming¹⁴ en milieuwetgeving, zoals de vogelrichtlijn¹⁵, de habitatrichtlijn¹⁶, de nitratenrichtlijn¹⁷, de kaderrichtlijn water¹⁸ en de richtlijn inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen¹⁹.

Actie 1: De Commissie zal in 2014 een voor biologische landbouwers, verwerkers en detailhandelaren bestemd informatief document publiceren met daarin de voorschriften inzake biologische productie, verwerking en handel, inclusief de voorschriften inzake omschakeling en de steunmaatregelen in het kader van het GLB.

Actie 2: De Commissie zal de biologische landbouw opnemen als specifiek thema in de aanstaande uitnodiging tot het indienen van voorstellen voor op landbouwers en producenten gerichte informatiemaatregelen met betrekking tot het GLB. In het kader van de richtsnoeren over EFMZV-financiering worden ook de mogelijkheden voor de biologische aquacultuur benadrukt.

4.2. De bekendheid van de EU-regeling inzake biologische producten, waaronder het EU-logo voor biologische productie, garanderen

Acties betreffende voorlichting en afzetbevordering ten bate van biologische producten kunnen een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de marktkansen voor biologische producenten. Het Europees beleid inzake voorlichting en afzetbevordering ten bate van landbouwproducten op de interne markt en in derde landen voorziet in

¹² COM(2011) 244 definitief, "Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020".

¹³ SWD(2013) 155 final, "Groene Infrastructuur (GI) — Versterking van Europa's natuurlijk kapitaal".

¹⁴ COM(2006) 231 definitief, "Thematische strategie voor bodembescherming".

¹⁵ Richtlijn 2009/147/EG.

¹⁶ Richtlijn 43/92/EEG.

¹⁷ Richtlijn 91/676/EEG.

¹⁸ Richtlijn 2000/60/EG.

¹⁹ Richtlijn 2001/81/EG.

financieringsmogelijkheden voor marktdeelnemers die campagnes willen opzetten om de consument vertrouwd te maken met de belangrijkste kenmerken van de regeling inzake biologische productie, met specifieke producten die zijn geproduceerd overeenkomstig de EU-voorschriften voor biologische productie, met het controlesysteem van de EU en met het EU-logo voor biologische productie (actie 3).

De aanwezigheid van het EU-logo voor biologische productie is voor consumenten het belangrijkste middel om biologische producten te identificeren. Het logo is in 2010 gecreëerd en moet sinds 2012 verplicht worden aangebracht op de verpakking van alle voorverpakte biologische levensmiddelen die in de EU worden geproduceerd. In november 2013 bleek uit een Eurobarometer-enquête dat gemiddeld 25 % van de respondenten uit de 28 lidstaten het EU-logo voor biologische productie kende²⁰. Net als het EU-logo lijkt ook de informatie over biologische productie over het algemeen goed aan de consument te worden gecommuniceerd: 69 % van de consumenten in de EU gaf aan al een logo of verklaring te hebben gezien waaruit bleek dat het levensmiddel biologisch was geproduceerd²¹. Door de kennis van de consument over het EU-logo voor biologische productie en het vertrouwen van de consument in biologische producten te monitoren, zou betrouwbare informatie worden gegenereerd die het mogelijk maakt de voorlichting en afzetbevordering op de interne markt en op markten van derde landen gericht te verbeteren (actie 4).

Indien de kennis van de consumenten over het EU-logo voor biologische productie op de middellange tot lange termijn niet toeneemt of indien het consumentenvertrouwen in de regeling inzake biologische producten gevaar blijkt te lopen, kan de Commissie, in het kader van het nieuwe voorlichtings- en afzetbevorderingsbeleid voor Europese landbouwproducten²², overwegen een door de EU gefinancierde campagne op touw te zetten om de voorlichting over de regeling inzake biologische producten en het logo van de EU op te voeren. Tevens kan worden nagedacht over voorlichtings- of afzetbevorderingscampagnes in één of meer niet-EU-landen om de consument daar vertrouwd te maken met het EU-logo voor biologische productie en/of de belangrijkste kenmerken van de EU-regeling inzake biologische producten. Deze campagnes kunnen worden georganiseerd overeenkomstig wederkerige regelingen of overeenkomsten die de EU heeft ondertekend (bv. met de VS, Zwitserland) of overeenkomstig initiatieven die in sommige derde landen worden ontplooid om het EU-logo voor biologische productie te beschermen.

Voorlichting die zich richt op jonge consumenten en kinderen kan ook een belangrijk hulpmiddel zijn om de kennis over en het vertrouwen in de regeling voor biologische productie te verhogen. In het kader van het pedagogische oogmerk van regelingen voor de verstrekking van melk, groenten en fruit op scholen kunnen nationale initiatieven worden genomen om de kenmerken van de biologische productiemethode onder de aandacht van de leerlingen te brengen. De herziening van de GLB-schoolregelingen²³ biedt de mogelijkheid om het verband met de biologische productie te versterken door biologische producten aan de leerlingen te verstrekken en door onderwerpen die verband houden met de biologische sector te integreren in de ondersteunende educatieve maatregelen.

²⁰ Speciale Eurobarometer 410 – Wave EB80.2 – TNS Opinion & Social, onderzoek uitgevoerd in november 2013.

²¹ Consumentenmarktstudie naar de werking van vrijwillige etiketteringsregelingen van levensmiddelen voor consumenten in de Europese Unie (januari 2014), te raadplegen op:
[Te verstrekken URL]

²² In overeenstemming met het voorstel van de Commissie COM(2013) 812 final, te raadplegen op:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0812:FIN:NL:PDF>

²³ Voorstel van de Commissie, COM(2014) 32 final, 30.1.2014, 2014/0014 (COD).

De biologische productie komt uitgebreid aan bod in de EU-criteria betreffende groene overheidsopdrachten voor levensmiddelen- en cateringdiensten die sinds 2008 beschikbaar zijn (minimaal percentage levensmiddelen dat biologisch moet zijn geproduceerd). Deze criteria moeten worden beschouwd als aanbevelingen voor vrijwillig gebruik door overheden in heel Europa. Lidstaten en aanbestedende diensten voor overheidsopdrachten hebben de mogelijkheid om in het kader van overheidsopdrachten strengere eisen op het gebied van biologische landbouw op te leggen voor levensmiddelen en cateringdiensten. De Commissie zal specifiek voorlichtingsmateriaal ontwikkelen om de overheden beter op de hoogte te brengen van de mogelijkheid om aspecten met betrekking tot duurzaamheid, zoals biologische productiecriteriën, op te nemen in hun contracten voor levensmiddelen en catering (actie 5).

Actie 3: De Commissie spant zich verder in om de mogelijkheden die de verordening betreffende voorlichtings- en afzetbevorderingsactiviteiten ten bate van landbouwproducten op de interne markt en in derde landen biedt, bekend te maken, met name wat betreft de doelstellingen van het afzetbevorderingsbeleid en de toe te passen voorschriften en procedures, door het instrument voor te stellen aan de biologische sector, de lidstaten (het Permanent Comité voor biologische landbouw), belanghebbenden (de Raadgevende Groep biologische landbouw) of tijdens speciaal voor de biologische landbouw bestemde evenementen, zoals BioFach.

Actie 4: De Commissie organiseert:

- periodieke bevestigingen om na te gaan in hoeverre de consument bekend is met het EU-logo voor de biologische productie;
- een specifiek onderzoek naar de kennis, het vertrouwen en het inzicht van consumenten met betrekking tot de EU-regelingen inzake de biologische landbouw.

Actie 5: De Commissie zal tegen eind 2015 haar criteria voor groene overheidsopdrachten voor levensmiddelen en cateringdiensten herzien en zal specifiek voorlichtingsmateriaal ontwikkelen met voorbeelden over het gebruik van de biologische landbouwvoorschriften in het kader van overheidsopdrachten.

4.3. Onderzoek en innovatie om de uitdagingen in het kader van de biologische voorschriften het hoofd te bieden

4.3.1. Toepassingsgebied

De biologische productie is inmiddels een zeer gespecialiseerd landbouwsysteem geworden waarvoor specifieke beroepsopleiding, kennis en technologieën vereist zijn. De productie van plantaardige en dierlijke producten binnen biologisch beheerde systemen kent een aantal problemen, onder meer omdat sommige grondstoffen slechts beperkt beschikbaar zijn in biologische vorm. De voeding voor de dieren, in het bijzonder de eiwit- en micronutriëntengiften, en de beschikbaarheid van biologisch zaaigoed brengen aanzienlijke beperkingen met zich mee. Deze belemmeringen moeten worden aangepakt en opgelost, in het bijzonder met het oog op het geleidelijk uitfaseren van bepaalde uitzonderingen en afwijkingen.

Andere problemen die volgens de Commissie meer aandacht verdienen zijn concrete thema's die te maken hebben met de ontwikkeling van de sector, zoals: a) innovatieve methoden voor het beheersen van plaagorganismen, ziekten en onkruid, b) alternatieven voor koperproducten bij de ecologische plantbescherming, c) verlaging van het energieverbruik in de kassen, d) verbetering van de vruchtbaarheid van de bodem, e) verbeterd energiegebruik, f) co-existentie van biologische landbouw en niet-biologische landbouw, g) ingrediënten en technieken die kunnen worden gebruikt in de verwerking van biologische levensmiddelen. In het derde

toekomstverslag²⁴ van het Permanent Comité voor onderzoek in de landbouw worden ook relevante onderzoeksgebieden geïdentificeerd.

De beschikbaarheid van biologische eiwithoudende voeders is geanalyseerd in het kader van verschillende door de EU gefinancierde onderzoeksprojecten over biologische landbouw en weinig productiemiddelen vergende teeltmethoden²⁵. Desalniettemin blijft het onderzoek naar eiwithoudende gewassen beperkt in vergelijking met andere productiesectoren, met als gevolg dat de opbrengst van eiwithoudende gewassen de laatste decennia achterop is geraakt. Hernieuwde investeringen in onderzoek naar de productie van eiwithoudende gewassen kunnen de kloof weer helpen overbruggen, door de opbrengst en de productkwaliteit (dankzij eiwitgehalte, verteerbaarheid enz.) dermate stabiel te maken dat eiwithoudende gewassen rendabeler worden voor de landbouwers en de gehele toeleveringsketen.

Onderzoek kan ook leiden tot verbeteringen in diervoeding, voederefficiëntie, fokkerij en houderij in de biologische sector als dit onderzoek wordt gericht op een verbeterde duurzaamheid, efficiënt gebruik van hulpbronnen, waaronder water- en bodembescherming, biodiversiteit en mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering.

De beschikbaarheid van biologisch zaaigoed, biologische jonge dieren en biologisch broed en zaad van tweekleppige weekdieren vormt ook een economische en technische uitdaging voor biologische producenten. Hoewel de situatie voor biologisch zaaigoed enigszins lijkt te zijn verbeterd, wordt vaak een beroep gedaan op uitzonderingen die het gebruik van conventioneel, niet-behandelde zaden toestaan. Het is belangrijk om de op producenten gerichte voorlichting over de beschikbaarheid van biologisch zaaigoed in de gehele EU te verbeteren met behulp van een databank voor zaaigoed op Europees niveau.

De Commissie beveelt de belanghebbenden aan om op Europees niveau een databank op te zetten met informatie over de beschikbaarheid van biologisch zaaigoed. De Commissie stimuleert belanghebbenden, in het bijzonder in het kader van de adviesraad voor aquacultuur, om soortgelijke initiatieven te overwegen in verband met de beschikbaarheid van biologische jonge vis en biologisch zaad van tweekleppige weekdieren.

Om die aanpak te voltooien, moet het gebruik van afwijkingen van het beginsel dat biologisch zaaigoed moet worden gebruikt, strikt aan banden worden gelegd. Het is tevens noodzakelijk om meer onderzoek te doen naar foktechnieken en daarbij ook het gebruik van lokale populaties en semigedomesticeerde soorten voor de productie van biologisch zaad in overweging te nemen, waarbij er weliswaar op moet worden toegezien dat deze in overeenstemming zijn met de uitgangspunten en doelstellingen van de biologische landbouw. Volgens producenten in de biologische aquacultuur is de beschikbaarheid van biologische jonge dieren en biologisch zaad van tweekleppige weekdieren nog steeds een factor die de groei van de sector belemmert.

4.3.2. Instrumenten

Horizon 2020, het kaderprogramma van de EU voor onderzoek en innovatie, kan voor oplossingen en instrumenten zorgen om de prestatie en toepassing van onderzoeksresultaten verder te verbeteren. Horizon 2020 omvat verschillende mechanismen om onderzoek en innovatie, demonstratie, coördinatie, netwerking en opleiding te stimuleren, evenals ondersteunende infrastructuur en innovaties, bv. voor kmo's.

²⁴ http://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/pdf/scar_feg3_final_report_01_02_2011.pdf

²⁵ In het bijzonder LEGUME-FUTURES, MicroFIX en INTERCROP.

De deelname van de biologische landbouwsector aan het Europees Partnerschap voor innovatie voor de productiviteit en duurzaamheid van de landbouw (hierna "EIP" genoemd) zal van essentieel belang zijn om innovatie te versnellen en samenwerking tussen de wetenschap, de landbouwsector, de landbouwadvisering en de industrie op zowel regionaal als nationaal en Europees niveau te verbeteren.

Om te kunnen reageren op de uitdagingen van de toekomst, moeten landbouwers een grotere inbreng krijgen in de identificatie van de onderzoeks- en innovatiebehoeften (actie 6). In het kader van het EIP kunnen meerdere methoden worden gebruikt om specifieke vraagstukken te verkennen die van belang zijn voor de biologische landbouw en die de landbouwers uitnodigen tot actieve betrokkenheid. De lidstaten zouden onder andere de afschaffing van afwijkingen moeten overwegen bij het vaststellen van innovatieprioriteiten in het kader van programma's voor plattelandontwikkeling. Bij het vaststellen van deze prioriteiten kunnen de lidstaten landbouwers en onderzoekers bewuster maken van wat er op het spel staat, en de oprichting van actiegroepen voor deze thema's vereenvoudigen. Tussen 2000 en 2012 hebben 49 door de EU gefinancierde onderzoeksprojecten op het gebied van weinig productiemiddelen vergende landbouw en biologische landbouw de onderzoeks- en innovatiecapaciteit van de biologische landbouwsector versterkt²⁶. Door de kennis die dankzij het onderzoek, in het bijzonder inzake productiemethoden, is opgedaan, beter in praktijk te brengen, zou de efficiëntie van de onderzoeksresultaten toenemen en zouden de prestaties van de sector verbeteren. Er moeten specifieke maatregelen worden gestimuleerd om bestaande kennis uit onderzoek en praktijk te benutten om mogelijke oplossingen te testen en deze te vertalen naar de praktijk.

Het technologieplatform voor onderzoek naar biologische levensmiddelen en biologische landbouw (TP Organics) kan zijn rol spelen door tevens input te leveren voor een strategische onderzoek- en innovatieagenda.

De coördinatie van financieringsacties voor onderzoek ten behoeve van de biologische sector in de hele Europese Unie is voor verbetering vatbaar. Horizon 2020 biedt ondersteuning aan netwerken van nationale financieringsinstanties die gezamenlijke uitnodigingen uitvaardigen. Het gebruik van ERA-Net en/of gezamenlijke programmeringsinstrumenten zal actief worden gestimuleerd en daarbij worden bestaande samenwerkingsverbanden, bv. het ERA-Net CORE-Organic Plus, bevorderd.

In het kader van Horizon 2020 moet in de werkprogramma's rekening worden gehouden met deze uitdagingen en de lessen uit het verleden op het gebied van identificatie van onderzoeksbehoeften door de landbouwers, uitwisseling van onderzoeksresultaten, ook uit andere productiesectoren, en verdere coördinatie van Europese onderzoeksactiviteiten (actie 7).

Actie 6: De Commissie zal in 2015 een conferentie voor de identificatie van onderzoeks- en innovatieprioriteiten organiseren, met als doel de producenten in staat te stellen een antwoord te geven op de uitdagingen die kunnen voortvloeien uit de toekomstige voorschriften voor de biologische productie.

Actie 7: De Commissie zal in de ter zake relevante instrumenten in het kader van Horizon 2020 rekening houden met de noodzaak:

– het onderzoek en de uitwisseling en het gebruik van onderzoeksresultaten te

²⁶

http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/agriculture/news-events/news/20120903_en.htm

verbeteren door middel van specifieke maatregelen, zoals onderzoeks- en innovatie-acties, thematische netwerken en andere soorten "coördinatie- en ondersteuningsacties" die zich richten op de synergie tussen enerzijds onderzoeksresultaten van andere productiesectoren en anderzijds conventioneel en biologisch onderzoek;

– het ERA-Net of andere soorten instrumenten te ondersteunen teneinde de coördinatie van onderzoek tussen instanties die in de EU onderzoek financieren te verbeteren, zodat gezamenlijke uitnodigingen kunnen worden uitgevaardigd.

4.4. Monitoring en evaluatie

De beschikbaarheid van statistische gegevens is van essentieel belang om het beleid van de Unie voor de biologische productie vorm te geven, te monitoren en te evalueren, met name met betrekking tot de kennis over de productiesector, over prijzen in de biologische voedselvoorzieningsketen, over de handel, over consumentenvoorkeuren, en over specifieke verkoopkanalen. De Europese Commissie financiert een onderzoeksproject "Data network for better European organic market information – Organic data network" om de Europese biologische levensmiddelenmarkt transparanter te maken door betere marktinformatie over de sector beschikbaar te stellen²⁷. Verdere inspanningen om bestaande gegevens te verzamelen, analyseren en verspreiden zullen de transparantie van en het vertrouwen in de biologische sector verhogen.

Om de efficiëntie en doeltreffendheid van de uitvoering van EU-wetgeving beter te kunnen evalueren, bestaat er tevens behoefte aan betere kennis over hoe de toegevoegde waarde is verdeeld over de keten en in welke mate ze ten goede komt aan landbouwproducenten (actie 9). In het kader van de tenuitvoerlegging van het GLB moet ook worden nagegaan of de biologische productie aantrekkelijk is voor kleine en micro-ondernemingen, met name in hoeverre hun de toegang tot de regeling voor biologische productie wordt bemoeilijkt of vergemakkelijkt.

In 2020 wordt de voortgang van het actieplan geëvalueerd.

Actie 8: De Commissie zal regelmatig verslag uitbrengen over de biologische productie in de EU, met name over de oppervlakten en de ondernemingen die betrokken zijn bij biologische productie en over de belangrijkste productiesectoren.

Actie 9: De Commissie zal:

- de verdeling van de toegevoegde waarde over de voedselvoorzieningsketen analyseren;
- de belemmeringen voor toegang tot de biologische sector analyseren door middel van een onderzoek naar de aantrekkelijkheid van de regeling inzake biologische productie, met name voor kleine landbouwbedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen in de voedingsproductiesector.

5. HET VERTROUWEN VAN CONSUMENTEN IN DE EU-REGELING INZAKE BIOLOGISCHE PRODUCTIE WAARBORGEN

De biologische sector is uitermate beducht voor vertrouwensverlies bij de consument.

²⁷ Uit de eerste resultaten blijkt dat er behoefte bestaat aan nadere harmonisatie van de methode voor het verzamelen van gegevens.

Na invoering van het nieuwe kader inzake accreditatie en markttoezicht in de Europese Unie²⁸ is accreditatie het belangrijkste instrument geworden om de technische bekwaamheid van conformiteit beoordelende instanties (zoals controleorganen in de biologische sector) aan te tonen. In de EU wordt de accreditatie nu verricht door één nationale accreditatie-instantie die onder overheidstoezicht staat.

Er is een taskforce opgericht in het kader van de Europese samenwerking op het gebied van accreditatie die specifiek belast is met aangelegenheden betreffende de accreditatie van controleorganen die actief zijn in de biologische sector. De werkzaamheden van de taskforce, die zijn uitgevoerd in nauwe samenwerking met de Commissie, hebben geleid tot de vaststelling van een bindend document voor nationale accreditatie-instanties dat per januari 2014 van kracht wordt²⁹.

Ook heeft de Commissie, via het Voedsel- en Veterinair Bureau (FVO), in 2012 en 2013 tien audits inzake het biologische controlesysteem uitgevoerd in lidstaten en vier in derde landen. Gelet op de bevindingen die zijn beschreven in de verslagen van het FVO, lijkt nadere coördinatie en samenwerking nodig te zijn tussen de bevoegde autoriteiten en de nationale accreditatie-instanties (actie 10) met het oog op een doeltreffender en efficiënter toezicht op de controleorganen in de EU.

Het lijkt eveneens nodig de afgifte van biologische invoercertificaten te vereenvoudigen en de markdeelnemers en de douaneautoriteiten van de lidstaten beter te informeren over het gebruik ervan, met name via Taric³⁰, het geïntegreerd online douanetarief van de Unie (actie 11).

Bovendien moeten de administratieve lasten worden verlicht en moet de traceerbaarheid van biologische goederen worden verbeterd door het gebruik van een elektronisch certificeringssysteem (actie 12).

Frauduleus gedrag en doelbewuste inbreuken behoren tot de belangrijkste factoren die het vertrouwen van de consument kunnen aantasten. De EU zal de lidstaten en de andere actoren in de levensmiddelenketen steunen bij de identificatie van acties om dergelijke inbreuken te voorkomen en aan te pakken (actie 13).

²⁸ Verordening (EG) nr. 765/2008.

²⁹ Richtsnoeren voor het gebruik van EN 45011 en ISO/EC 17021 voor certificering overeenkomstig EN ISO 3834 (gepubliceerd op 3 juli 2013): <http://www.european-accreditation.org/publication/ea-6-02-m>

³⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=nl

Actie 10: De Commissie zal de lidstaten stimuleren om te zoeken naar mogelijke synergie tussen en vereenvoudiging van de activiteiten van accreditatie-instanties en bevoegde autoriteiten.

In 2016 zal de Commissie nadere richtsnoeren vaststellen. De Commissie zal op passende wijze in contact treden met de accreditatie-instanties die bevoegd zijn voor het toezicht op de controleorganen in derde landen.

Actie 11: De Commissie zal aan het Taric-comité voorstellen om de wetgevingsvereisten betreffende biologische productie op te nemen in de Taric-gegevensbank.

Actie 12: De Commissie ontwikkelt:

- tegen 2015 een systeem voor de **elektronische certificering van de invoer**, als module die is geïntegreerd in het TRACES-systeem (het toekomstige informatiebeheersysteem voor officiële controles, IMSOC);
- een **aanpak voor elektronische certificering voor de interne markt**, die moet worden geïntegreerd in het toekomstige informatiebeheersysteem voor officiële controles (IMSOC).

Actie 13: De Commissie zal de lidstaten steunen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid op het gebied van de preventie van fraude met biologische producten door middel van:

- (een) gerichte workshop(s) om de lessen uit het verleden en goede praktijken te delen; en
- de ontwikkeling van compendia/bundels over casussen.

6. DE EXTERNE DIMENSIE VAN DE BIOLOGISCHE PRODUCTIE VAN DE EU VERSTERKEN

De EU speelt een belangrijke rol in de handel in levensmiddelen, met name in hoogwaardige producten. Met een gecombineerde jaarlijkse in- en uitvoer ter waarde van 196 miljard EUR (gemiddelde gegevens over 2010-2012) is de EU de belangrijkste handelaar in landbouwproducten ter wereld. De kracht van de uitvoer van de EU is gelegen in zowel verwerkte als onverwerkte eindproducten die klaar zijn voor consumenten. Op dit gebied laat de EU een netto handelsbalans zien van 6,7 miljard EUR (gemiddelde over 2010-2012). Hieronder vallen wijn, gedistilleerde dranken, kaas en verwerkte vleesproducten – een voor een producten die zorgen voor aanzienlijke toegevoegde waarde in de keten.

Producenten in de EU zullen er baat bij hebben dat de biologische producenten in de Unie de trend volgen van de Europese voedingsindustrie, door hun sterke punten volledig te ontwikkelen.

De EU-regeling inzake biologische producten moet in het licht van de toegenomen handel ervoor zorgen dat de ingevoerde producten voldoen aan de strikte EU-definitie van biologische levensmiddelen en biologische landbouw. Bovendien hebben de consumenten steeds meer behoefte aan de garantie dat de integriteit van het controlesysteem in derde landen gewaarborgd is op het gebied van het gebruik van biologische etikettering en het biologische logo.

Veel biologische producten die in de EU worden ingevoerd, komen uit ontwikkelingslanden. Om ervoor te zorgen dat deze handelsstromen uit de ontwikkelingslanden niet worden

onderbroken, zal speciale aandacht worden besteed aan de gevolgen van de tenuitvoerlegging van de nieuwe controle- en productievoorschriften (actie 14).

Sommige gelijkwaardigheidsovereenkomsten die de EU heeft gesloten met andere toonaangevende biologische markten voorzien in wederkerige voorwaarden voor EU-producenten, al kan het toepassingsgebied enigszins verschillen. Alleen de overeenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten voorziet in samenwerking op het gebied van regelgeving en normen betreffende de biologische productie. Door te trachten de overeenkomsten met de andere toonaangevende biologische markten zodanig uit te breiden dat ze tevens dergelijke samenwerking op het gebied van regelgeving en normen omvatten, streeft de Commissie naar nauwere convergentie tussen de biologische normen die op deze markten van kracht zijn. Deze lijn voortzettend, verkent de Commissie de mogelijkheid van een multilaterale overeenkomst tussen de toonaangevende biologische markten (actie 15). Een dergelijke multilaterale overeenkomst die wordt ondersteund door samenwerking op het gebied van regelgeving, kan leiden tot synergieën in het toezichts- en controlesysteem en kan op die manier de op uitvoer gerichte biologische productie danig vergemakkelijken zowel in de belangrijkste landen met biologische producenten als in ontwikkelingslanden.

Hoewel er geen gedetailleerde informatie beschikbaar is over de omvang en de waarde van de handel in biologische producten, moet de kennis over de handel worden verbeterd, om bijvoorbeeld bestaande en potentiële markten voor de EU te identificeren en om de externe actie van de EU te richten op de belangrijkste handelspartners van de EU (actie 16).

De *Codex Alimentarius* (vastgesteld door de FAO en de WGO, 185 lidstaten en 1 lidorganisatie (de EU)) bevat normen die worden gebruikt als referentie in de internationale handel, waaronder de handel in biologische producten. Met de ontwikkeling van de wereldhandel en het risico dat verbonden is met uiteenlopende nationale normen, met name voor opkomende sectoren, lijkt het noodzakelijk om de werkzaamheden voor het bijwerken en aanvullen van de bestaande Codex-norm voort te zetten (actie 17).

Bescherming van het nieuwe EU-logo voor biologische productie wordt bereikt door het als gezamenlijk handelsmerk te registreren bij het Europees Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt en in een beperkt aantal buurlanden, zoals Zwitserland en Noorwegen. Om te garanderen dat het EU-logo voor biologische productie niet wordt misbruikt in derde landen, moet ingezet worden op registratie als handelsmerk, rekening houdend met het marktpotentieel en het risico op misbruik van het EU-logo voor biologische productie (actie 18).

Actie 14: De Commissie blijft handelspartners in ontwikkelingslanden ondersteunen en met hen samenwerken in het kader van het ontwikkelingsbeleid van de EU. Er wordt overleg overwogen met belanghebbenden en vertegenwoordigers van naar de EU exporterende ontwikkelingslanden om ervoor te zorgen dat de handel conform de EU-wetgeving verloopt.

Actie 15: De Commissie overweegt nadere convergentie van normen onder toonaangevende biologische partners en verkent de mogelijkheden van een multilaterale overeenkomst.

Actie 16: De Commissie verkent verschillende mogelijkheden om statistische gegevens over de omvang en de waarde van de handel met derde landen te verzamelen en analyseren om zo de kennis over de potentiële markten voor de biologische sector van de EU te verbeteren. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar het huidige en in de toekomst mogelijk nog grotere leveringspotentieel van ontwikkelingslanden.

Actie 17: Met betrekking tot de *Codex Alimentarius* ondersteunt de Commissie de ontwikkeling van voorschriften voor aquacultuur en gaat zij na of het haalbaar is met werkzaamheden op het gebied van voorschriften voor biologische wijn van start te gaan.

Actie 18: De Commissie verhoogt de bescherming van het EU-logo voor biologische productie in derde landen door dit te registreren als gemeenschappelijk handelsmerk en/of door bilaterale overeenkomsten te sluiten.