

Vergaderjaar 2022–2023

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 341

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN LANDBOUW, NATUUR
EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

Met deze brief geeft het kabinet uitvoering aan de gewijzigde motie van de leden Thijssen, Bromet en Tjeerd de Groot, die de regering verzoekt om een stappenplan op te stellen om bij te dragen aan de verbetering van de mondiale voedselzekerheid.¹ De brief gaat tevens in op de motie van de leden Klink en van der Graaf over de *Farmer Managed Natural Regeneration*-methode,² de motie van het lid Kuik c.s. over het verscheppen van graan uit de graandeal naar landen die het meest zwaar getroffen zijn³ en de motie van de leden Van der Plas en Eppink over het hernieuwen van de graan- en mestdeal en het voorbereiden van voedselzekerheidsscenario's voor het geval de graan- en mestdeal niet meer wordt nageleefd en oogsten in Oekraïne fors tegenvallen.⁴

Daarnaast geeft deze brief ook een reactie op de toezegging aan het Kamerlid Van der Graaf over de samenhang tussen voedselzekerheid en klimaat,⁵ de toezegging aan het Kamerlid Thijssen over voedselzekerheid en handelsketens⁶, alsmede de toezegging aan het Kamerlid Van der Lee om tijdens de Raad Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie (EU) te pleiten voor meer inzet van Nederland en de EU voor het ontwikkelen van lokale voedselproductiesystemen in de armste landen.⁷ Op verzoek van uw Kamer vindt u in bijlage een eerste halfjaarlijkse rapportage over de mondiale ontwikkelingen op het gebied van voedselzekerheid.

¹ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1447.

² Kamerstuk 36 200 XVII nr. 24.

³ Kamerstuk 36 200 XVII, nr. 26.

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1855.

⁵ Handelingen II 2022/23, nr. 18, items 4 en 8.

⁶ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Raad Buitenlandse Zaken Handel van 31 mei 2022, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2501, p. 49.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2578.

De internationale context: van crisis naar crisis

De voedselcrisis van 2007–2008 kwam onverwacht: voedselprijzen stegen razendsnel, met prijsopdrijvende handelsbeperkingen, instabiliteit en sociale onrust tot gevolg. Het maakte de verwevenheid en kwetsbaarheid van het voedselsysteem pijnlijk duidelijk en zette voedselzekerheid hoog op de agenda van de internationale gemeenschap. Ook binnen het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid werd het een prioriteit.⁸ Nederland levert sindsdien een stevige en stabiele bijdrage aan wereldwijde voedselzekerheid, in lijn met *Sustainable Development Goal* (SDG) 2 (*Zero Hunger*) en in samenhang met de andere SDGs.

Ondanks de hernieuwde aandacht stagneerde vanaf 2015 de afname van het aantal ondervoede mensen in de wereld, om vanaf 2020 om te slaan in een aanzienlijke toename (zie bijlage, p. 1). Bovenop de grondoorzaken, extreme armoede en rechtsongelijkheid, wordt die toename vooral aangejaagd door de zogenoemde «drie C's»: *Climate*, *Conflict* en recent *Covid*.⁹ De respons op de pandemie heeft bovendien de prijzen van energie, kunstmest en voedsel sterk doen stijgen.¹⁰ Dit alles in de verontrustende wetenschap dat de huidige voedselproductiewijze en consumptiepatronen in met name de rijkere delen van de wereld bijdragen aan klimaatopwarming en ecologische grenzen overschrijden en zo de voedselvoorziening van een groeiende wereldbevolking in gevaar brengen.¹¹

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat het realiseren van *Zero Hunger* extra inspanningen en een integrale aanpak vereist: meer investeren en diepgaand hervormen van het hele «voedselsysteem». Met dat doel organiseerden de VN in 2021 de *UN Food Systems Summit* waarin actiecoalities werden gesmeed en landen stappen zetten naar oplossingen via nationale dialogen en het opstellen van zogenoemde *National Pathways*.¹² Nederland nam actief deel aan de Summit, ondersteunt een aantal internationale actiecoalities en sluit in partnerlanden zoveel mogelijk aan bij de *National Pathways*. Door middel van het Landbouwakkoord werkt Nederland ook aan een *National Pathway*. Verder draagt Nederland in diverse multilaterale fora nadrukkelijk de integrale aanpak van de voedselsysteem benadering uit, zoals onlangs bij de CoP27 in Egypte.

Met de Russische inval in Oekraïne raakte de voedselcrisis in een stroomversnelling. Dit resulteerde in een piek in energie-, kunstmest- en voedselprijzen met economische onzekerheid, exportbeperkingen en oplopende hongercijfers tot gevolg. Volgens de VN zijn dit jaar 345 miljoen mensen acuut voedsel-onzeker, van wie 47 miljoen als gevolg van de neveneffecten van de oorlog in Oekraïne.¹³ Vooralsnog gaat het om een voedseltoegangscrisis, onderdeel van een *cost-of-living-crisis*, maar gevreesd wordt dat de huidige situatie mogelijk zou kunnen leiden tot een wereldwijde voedselbeschikbaarheids crisis.¹⁴

⁸ Ref. beleidsbrieven over wereldwijde voedselzekerheid aan uw Kamer, van 2008, 2011, 2014 en 2019, resp.: Kamerstuk 31 250, nr. 14; Kamerstuk 32 605, nr. 54; Kamerstuk 33 625, nr. 147; Kamerstuk 33 625 nr. 280.

⁹ The State of Food Security and Nutrition in the World 2021 | FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations.

¹⁰ BRIEF NO.1: Global Impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems (unctad.org).

¹¹ GLO2_SDM_low-res_0.pdf (uncd.int).

¹² Member State Dialogue Convenors and Pathways – Food Systems Summit Dialogues.

¹³ WFP-0000143738; GCRG_3rd-Brief_Aug3_2022_FINAL.pdf (un.org).

¹⁴ World at serious risk of a food access crisis now and a food availability crisis next season (fao.org).

Het stappenplan: van crisis naar schokbestendigheid

De voedselcrisis vraagt direct om mitigerende actie, maar ook om continuering van de langere termijn inzet. De crisis laat ook zien hoe kwetsbaar de wereldwijde voedselvoorziening is: er zal meer accent moeten worden gelegd op schokbestendigheid van voedselsystemen.¹⁵

Directe respons op de voedselcrisis

Uw Kamer werd eind september jl. in de Kamerbrief «Stand van zaken hulp, herstel en wederopbouw Oekraïne» geïnformeerd over de acties naar aanleiding van de voedselcrisis.¹⁶ Nederland draagt substantieel bij aan de internationaal gecoördineerde respons: er is EUR 47 miljoen extra beschikbaar gemaakt voor humanitaire hulp via het VN Wereldvoedselprogramma (27 miljoen) en het mondiale noodhulpfonds *Central Emergency Response Fund* (20 miljoen), en er is EUR 10 miljoen extra bijgedragen aan het *Crisis Response Initiative* van het VN Landbouwonwikkelingsfonds en EUR 52 miljoen extra aan UNICEF voor de aanpak van ondervoeding.

In aanvulling daarop is ook een bijdrage in voorbereiding van USD 30 miljoen aan de *African Emergency Food Production Facility* van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. In samenwerking met Nederlandse zaaizaadprogramma's komen daarmee zaden en kunstmest voor boeren beschikbaar voor de komende zaaiseizoenen. Ook worden middelen toegevoegd aan lopende programma's die direct kunnen inspelen op de gevolgen van de crisis: aan de Nederlandse ontwikkelingsorganisaties Agriterra en Solidaridad wordt additioneel respectievelijk EUR 9,8 miljoen en EUR 9,2 miljoen toegekend. Voor initiatieven die kunnen bijdragen aan het bestrijden van de voedselcrisis wordt bij de RVO een faciliteit opgericht met een totaal budget van EUR 12 miljoen. Begin volgend jaar wordt een eerste *call for proposals* verwacht.

Verder worden de uitvoering van de Zwarte Zee Graandeal en het werk van de *UN Global Crisis Response Group* ondersteund met een bijdrage van EUR 1,9 miljoen aan UNCTAD en EUR 250.000 aan het *Center for Humanitarian Dialogue*. Het kabinet volgt de ontwikkelingen omtrent de productie en export van graan uit Oekraïne op de voet, zowel via de op 17 november jl. verlengde graandeal als via de EU *Solidarity Lanes*. Deze dragen primair bij aan het stabiliseren van de wereldvoedselprijzen, en bij rechtstreekse levering van tarwe aan landen met tekorten aan directe hongerbestrijding. In dat kader wordt met een bijdrage van EUR 4 miljoen aan het Wereldvoedselprogramma het «*Grain from Ukraine*» initiatief gesteund, dat levering faciliteert van Oekraïens graan aan landen waar de honger het grootst is.¹⁷ Wat de situatie in Nederland en de EU zelf betreft laten scenariostudies zien dat de voedselzekerheid hier niet in gevaar komt, ook niet als onverhoopt de graandeal niet wordt nageleefd en oogsten in Oekraïne tegenvallen.¹⁸

¹⁵ Het vermogen om schokken/stress te weerstaan, te dempen en/of daarvan te herstellen. Schokbestendigheid van voedselsystemen is het resultaat van capaciteiten en middelen van mensen, beschikbare terugvalopties, marktconnecties en diversiteit binnen het voedselsysteem (ref. *Assessing the impact of interventions on food systems resilience* (wur.nl)).

¹⁶ Kamerstuk 36 045, nr. 113, p. 7–10.

¹⁷ Kamerstuk 36 200 XVII, nr. 26.

¹⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1855.

Blijven werken aan Zero Hunger

De wereld ligt niet op schema voor het realiseren van SDG2 in 2030. Toch is *Zero Hunger* een realistische ambitie: de vereiste aanpak is bekend en haalbaar.¹⁹ *Zero Hunger* levert bovendien ook extra baten op in termen van stabiliteit en economische groei, en besparing op kosten van noodhulp en herstel. Ook is er een directe positieve relatie met thema's als gezondheid, onderwijs en gender.

Doelstelling van het kabinet is en blijft dan ook het leveren van een substantiële bijdrage aan:²⁰

- het uitbannen van de huidige honger en ondervoeding (SDG 2.1 en 2.2) met als streven een Nederlandse bijdrage aan een duurzaam betere voedingssituatie voor 32 miljoen jonge kinderen over de periode 2016–2030;
- het bevorderen van inclusieve en duurzame groei in de agrarische sector (SDG 2.3), met als streven een Nederlandse bijdrage aan een duurzame verhoging van productiviteit en inkomen voor 8 miljoen kleinschalig producerende boer(inn)en over de periode 2016–2030; en daarbinnen tegelijkertijd
- het realiseren van ecologisch houdbare lokale voedselproductiesystemen (SDG 2.4 en 2.5), met als streven een Nederlandse bijdrage aan ecologisch duurzaam gebruik van 8 miljoen hectare landbouwgrond over de periode 2016–2030.

Ook het versterken van een *enabling environment* voor voedselzekerheid op gebied van kennis, landrechten en beleid is onderdeel van deze doelstelling.

De inzet wordt nauw afgestemd op internationaal gecoördineerde kaders.²¹ Uitvoering vindt plaats door middel van internationale programma's vanuit Den Haag en bilateraal via ambassades in Benin, Mali, Burkina Faso, Niger, Sudan, Ethiopië, Zuid Sudan, Kenia, Kigali (Grote Meren programma), Uganda, Burundi en Mozambique. Jaarlijks worden met deze inzet miljoenen ondervoede kinderen (en hun moeders) en kleinschalige voedselproducenten (en hun land) bereikt.²² Ook in de BHOS combinatielanden²³ wordt, met inzet van Nederlandse kennis en kunde, gewerkt aan het verstevigen van de lokale voedselzekerheid.

Vergroten van schokbestendigheid: weerbare voedselsystemen

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief «Stand van zaken hulp, herstel en wederopbouw Oekraïne» heeft het kabinet het budget van het voedselzekerheidsprogramma, van jaarlijks circa EUR 330 miljoen, voor de komende 5 jaar verhoogd met in totaal EUR 450 miljoen. In de uitvoering van die intensivering zal nog meer accent worden gelegd op het versterken van de schok(- en stress)bestendigheid van voedselconsumptie, voedselproductie en voedselmarkten in lage- en middeninkomenslanden.²⁴

¹⁹ [ceres2030-en-what-would-it-cost.pdf](#) (iisd.org).

²⁰ Kamerstuk 33 625 nr. 280.

²¹ Onder meer UN Food System Summit, EU, FAO, IFAD, WFP, CFS, Wereldbank, CGIAR, SUN, G20 en diverse internationale netwerken op gebied van klimaatsslimme landbouw, voeding, voedselverliezen, innovatie, bodemvruchtbaarheid en agro-ecologie.

²² Kamerstuk 36 100 XVII, nr. 1, p. 108–111. Zie ook: Home – OS Portaal 2021 | NL Ontwikkelings-samenwerking.

²³ Bangladesh, Colombia, Egypte, Ghana, India, Indonesië, Marokko, Nigeria, Oekraïne, Senegal, Ivoorkust, Kenia, Vietnam, Zuid-Afrika.

²⁴ Handelingen II 2022/23, nr. 18, items 4 en 8); zie tevens de inzet van het kabinet op gebied van landgebruik en voedselsystemen in het kader van de Internationale Klimaatstrategie (Internationale Klimaatstrategie.pdf (overheid.nl), p. 19).

Veerkracht en vangnetten

De voedselcrisis manifesteert zich het meest pregnant in gebieden die in langdurige crisis verkeren. Armoede en ongelijkheid, conflict en instabiliteit, toenemende droogte en overstromingen door klimaatverandering leiden daar tot chronische honger en ondervoeding, zoals in delen van de Hoorn van Afrika en de Sahel.

Naast het verlenen van humanitaire (voedsel)hulp worden in deze gebieden programma's ondersteund die werken langs de zogenoemde *humanitarian-development-peace nexus*.²⁵ Ze voorzien in directe (voedsel)behoeften van huishoudens en vergroten tegelijkertijd hun bestaans- en voedselzekerheid op langere termijn. Er wordt ook bijgedragen aan vangnetten die voorzien in directe (voedsel)behoeften van de meest kwetsbare huishoudens. De bijdrage daaraan zal de komende jaren worden verdubbeld tot gemiddeld circa EUR 30 miljoen per jaar. Uitvoering vindt plaats in samenwerking met andere donoren en de Wereldbank.

Robuuste lokale voedselproductiesystemen

Voedselproductiesystemen zijn onderhevig aan wisselende omstandigheden, zoals klimaat en regenval, plantenziekten en marktprijzen. Innovaties gericht op verbetering van productiviteit en inkomen van boeren en boerinnen moeten bestand zijn tegen een onzekere omgeving.

Om risico's voor kleinschalige voedselproducenten te minimaliseren wordt in alle gevallen uitgegaan van de lokale agro-ecologie en voedsel-economie. De basis van de aanpak ligt in een geïntegreerde (landschaps)-benadering van bodemvruchtbaarheidsbeheer, in combinatie met toegang tot inputs als verbeterde (lokale) zaden, mest en water en toegang tot kennis, financiële diensten en lokale voedselmarkten.²⁶ Duurzame energievoorzieningen zoals biogasinstallaties en zonnepanelen kunnen bijdragen aan een hogere productie en het tegengaan van verspilling door betere koeling en aan het tegengaan van ontbossing door een alternatief te bieden voor houtstook. Duurzame lokale praktijken, waar onder *Farmer Managed Natural Regeneration*²⁷, maken integraal onderdeel uit van de inzet al naar gelang de lokale context en vraag. Ook Nederlandse kennis en kunde, zoals op gebied van plantenveredeling (SeedNL), digitale weersinformatie, verzekeringen, precisie-toepassing van (kunst)mest en opslag- en verwerkingstechnieken, vinden hun weg via bilaterale programma's en partnerschappen. Daarbij wordt ondersteuning verleend door het *Netherlands Food Partnership*, het Landbouw Attaché Netwerk (LAN) en ambassades. De komende jaren zal extra in deze aanpak worden geïnvesteerd, onder meer door een begin 2023 te publiceren tender gericht op het bevorderen van geïntegreerd beheer van bodemvruchtbaarheid voor robuuste voedselproductie in de Sahel en de Hoorn van Afrika.

Robuustheid heeft ook betrekking op de sociaal-culturele dimensie van voedselproductiesystemen, zoals toegang tot land en andere productiemiddelen, de positie van vrouwen en jongeren en conflicterende claims

²⁵ Zie bv of FNS-REPRO: building food system resilience in protracted crises – WUR of Development Projects : Ethiopia Rural Productive Safety Net Project – P163438 (worldbank.org).

²⁶ Zie bv Home | Pro-ARIDES (proarides.org) of Joint Sahel programme in response to the challenges of COVID-19, conflicts and climate change (SD3C) (ifad.org).

²⁷ Kamerstuk 36 200 XVII, nr. 24.

op natuurlijke hulpbronnen. Activiteiten dienen te allen tijde sensitief, en waar nodig responsief te zijn voor deze factoren.

Produceren binnen de draagkracht van de aarde

Landbouw- en voedselsystemen zijn verantwoordelijk voor een derde van de totale uitstoot aan broeikasgassen, zijn de grootste aanjager van ontbossing en leggen beslag op 70% van het beschikbare zoetwater. Omgekeerd heeft de gecombineerde klimaat- en biodiversiteitscrisis een grote impact op de voedselproductie. Om wereldwijde voedselzekerheid op de langere termijn veilig te stellen zullen productie en consumptie van voedsel binnen de draagkracht van de aarde moeten worden gebracht. In gebieden met intensieve landbouw kunnen meer natuurlijke, regeneratieve vormen van productie een oplossing bieden.

Nederland zet in multilaterale fora en in bilaterale programma's in op een samenhangende aanpak op meerdere fronten: efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen als water en bodem, het tegengaan van ecologische degradatie, het terugdringen van voedselverliezen en de transitie naar een meer plantaardig dieet in rijke en opkomende economieën zullen alle een bijdrage moeten leveren. Klimaat slim produceren binnen de gegeven context is en blijft uitgangspunt van de programma's en activiteiten van het LAN netwerk en ambassades. Ook hier is de lokale context van belang: er is geen *one-size-fits-all* aanpak.

Een stabiele wereldvoedselmarkt²⁸

Wereldwijde voedselzekerheid is gebaat bij open markten die risico's op lokale tekorten en prijsvolatiliteit kunnen dempen. De wereld heeft daarom groot belang bij een op regels-gebaseerd multilateraal handelsstelsel waarvan de Wereldhandelsorganisatie (WTO) de kern is. Binnen het WTO stelsel staan regels over transparante marktinformatie en het terugdringen van handel versturende maatregelen zoals exportrestricties centraal. Tegelijkertijd laat de huidige crisis zien hoe onderlinge afhankelijkheden in de markt de voedselvoorziening kwetsbaar maken voor verstoringen. Toenemende misoogsten door klimaatopwarming en ecologische degradatie versterken die kwetsbaarheid. Versterking van lokale voedselsystemen maakt dan ook onderdeel uit van de aanpak.

Volatiliteit op de wereldmarkt en lokale voedselonzekerheid kunnen deels worden ontkoppeld door versterking van lokale voedselsystemen en kortere ketens. Tegelijkertijd is regionale en mondiale handel van wezenlijk belang voor het weerbaar maken van voedselketens, vanwege verschillen in klimaat, groei seizoenen, beschikbaar landbouwareaal en bodemgesteldheid en ter mitigatie van het risico op lokale misoogsten en incidentele rampen. Zoals aangegeven in de hierboven genoemde brief «Stand van zaken hulp, herstel en wederopbouw Oekraïne» staat de Nederlandse Overheid in contact met de Europese Commissie om te monitoren of er op de wereldmarkt sprake is van speculatie. Indien daar signalen over zijn kunnen toezichthoudende instanties handhavend optreden. De ecologische houdbaarheid (zoals met betrekking tot klimaat, biodiversiteit, bodemgezondheid) van de handel in voedsel moet binnen specifieke waardeketens worden beoordeeld en waar nodig gericht worden bevorderd. In juni jl. heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd met actiepunten voor een versterkte inzet op handel en duurzame ontwikkeling. De mededeling is in lijn met de

²⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2501, p. 49.

Nederlandse inzet en het kabinet heeft deze mededeling dan ook verwelkomd.²⁹

Tot slot

Door de Russische invasie van Oekraïne is de wereldwijde voedselzekerheids crisis verergerd en is de weerbaarheid van voedselsystemen afgenomen. Voedsel wordt bovendien ingezet als politiek wapen: direct in Oekraïne zelf en indirect via het narratief dat Rusland uitdraagt over de crisis, met name in Afrika. Daarin worden de oorzaken van de hoge energie- en voedselprijzen niet bij de invasie, maar ten onrechte bij de sancties van de Westerse wereld gelegd.

Het is van groot belang om deze verdraaiing van de feiten tegen te blijven spreken en met concrete activiteiten te laten zien hoe Nederland, samen met de EU en andere gelijkgezinde landen, bijdraagt aan voedsel- en voedingszekerheid op een manier die voor de betreffende landen zichtbaar en herkenbaar is. In dat kader heeft het kabinet onlangs in EU verband opgeroepen om voedselsysteem-plannen (zogenoemde *National Pathways*) van ontwikkelingslanden te ondersteunen, met name klimaatweerbare lokale voedselproductie.³⁰ Het kabinet zal de diplomatieke inspanningen op het gebied van wereldwijde voedselzekerheid de komende tijd verder kracht bijzetten.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

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

²⁹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2578.

³⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3489.