

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2007

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2007

Tijdens de behandeling van de begroting 2007 van het ministerie van LNV (5 december 2006, Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 22, blz. 1547–1576) heeft mijn voorganger toegezegd u nader te informeren over de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van de sojateelt in met name Zuid-Amerika en de diverse initiatieven die zich richten op een duurzame productieketen voor soja. Hiermede wordt tevens gerefereerd aan een discussie tussen de voormalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking en uw Kamer over soja (19 oktober 2006, Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 15, blz. 1002–1048).

In deze brief ga ik mede namens de minister voor OS, en de staatssecretaris van EZ en de minister van VROM nader op deze onderwerpen in.

Soja is een eiwitrijke peulvrucht met zeer uiteenlopende toepassingen in humane voedingsmiddelen, diervoeders en de laatste jaren ook in biobrandstoffen. Belangrijkste teeltgebieden zijn Noord- en Zuid-Amerika en Azië. De grootste productielanden (Verenigde Staten, Brazilië en Argentinië) domineren het aanbod van sojaproducten op de internationale markt. De wereldhandel in sojabonen, sojameel en sojaolie is in het afgelopen decennium ongeveer verdubbeld en ook de verhoudingen aan de aanboden vraagzijde op de wereldmarkt zijn in die periode sterk gewijzigd. Met de groei van hun exportvolumes nemen Argentinië en Brazilië ook een steeds groter wereldmarktaandeel voor hun rekening ten koste van de Verenigde Staten. Deze ontwikkeling geldt het sterkst voor sojaolie en sojameel. De expansie van de Zuid-Amerikaanse soja-export is nagenoeg geheel toe te schrijven aan de toegenomen importbehoefte van China. China is dan ook sinds 2003 de EU opgevolgd als grootste importeur van sojabonen en sojaolie.

In Argentinië en Brazilië is met de sojasector een groot economisch belang gemoeid en de uitbreiding van de sojateelt versterkt de functie van het sojacomplex als bron van buitenlandse deviezen. Zowel de bedrijven als de overheid investeren in infrastructuur van beide landen om hun leidende internationale posities in de sector te verstevigen.

In de afgelopen tien jaar is het wereldwijde areaal soja met zo'n 50% toegenomen. Argentinië en Brazilië bezitten reële mogelijkheden om de sojateelt nog verder uit te breiden en spelen hiermee in op de verder stijgende mondiale vraag naar plantaardige eiwitten, oliën en vetten. Deze vraag is gebaseerd op een groeiend gebruik van soja voor menselijke en dierlijke consumptie in de wereld (met name Zuid Oost Azië), maar ook op de verwachte grootschalige toepassing van sojaolie als biodiesel in transportbrandstoffen.

Nederland is binnen de EU de grootste importeur van sojabonen en sojameel en is een belangrijke schakel in de internationale sojaketen door verwerking, distributie en handel. Daarnaast is het Nederlands bankwezen in diverse Zuid-Amerikaanse landen betrokken bij de financiering van veelal grootschalige en geïntegreerde bedrijven in de sojasector.

Verduurzaming sojasector

De groeiende vraag naar soja en de daarmee verband houdende uitbreiding van het areaal voor de teelt, de verwerkingscapaciteit en voorzieningen voor logistiek en distributie vormen aanleiding om ook de duurzaamheid van de sojasector in de volle breedte – people, planet, profit – op een hoger niveau te brengen. Dit past in het streven naar verduurzaming van internationale agrarische ketens voor de productie van voedingsmiddelen, diervoeders, biobrandstoffen en eventuele andere toepassingen.

Een juiste balans tussen de diverse duurzaamheidsaspecten in aanpak en na te streven resultaat is daarbij van essentieel belang. Het Nederlandse beleid is in dit verband gericht op de ontwikkeling van (internationale) productie- en afzetketens die de duurzaamheidsaspecten maatschappelijk op sociaal, ecologisch en economisch vlak respecteren, concurrerend zijn en geaccepteerd worden.

Gelet op de groeiende wereldwijde vraag naar sojaproducten en de macro-economische, monetaire en politieke ontwikkelingen wordt een verdere toename van de rentabiliteit van de sojaproductie in de komende decennia verwacht. Wat betreft de ecologische en sociale gevolgen van de uitbreiding van de sojateelt, in met name Zuid-Amerika, worden er echter op diverse terreinen zorgwekkende ontwikkelingen geconstateerd. Zo heeft de groei van de sojateelt in Argentinië en Brazilië bijgedragen aan de ontbossing. Dit proces verloopt overigens niet altijd eenduidig. Meestal wordt de soja verbouwd op landerijen die voorheen als grasland voor de extensieve veehouderij in gebruik waren. Vervolgens verschuift de veehouderij op in de richting van savannes en bosgebieden (waaronder regenwoud) waarvan de bomen zijn gekapt en het hout is verkocht. De verdere expansie van de sojateelt is aldus mede bepalend voor het verlies van biodiversiteit in het regenwoud en andere natuurlijke gebieden. Een in opdracht van mijn ministerie uitgevoerd literatuuronderzoek geeft aan dat de uitbreiding van de Argentijnse sojateelt in de noordelijke savannes en regenwoudgebieden heeft plaatsgevonden. In Brazilië, met de veehouderij als tussenschakel bestaat een indirect verband tussen uitbreiding van sojateelt en ontbossing van het Amazonegebied¹.

Ook minder sectorspecifieke thema's, die de gehele Zuid-Amerikaanse landbouw betreffen worden in diverse publicaties met de recente uitbreiding van de sojateelt in verband gebracht. Deze thema's zijn onder meer bodemdegeneratie, aantasting van de bestaanszekerheid op het platteland, migratie en de verslechterende positie van de inheemse bevolking. Op het Braziliaanse platteland is incidenteel sprake van maatschappelijke onrust, mede door de sterke groei van het akkerbouwareaal. Naast de bedreigingen voor natuur en milieu gaat het daarbij om een verandering van de sociale verhoudingen in de rurale gebieden, die verband houdt

¹ Sojahandel- en ketenrelaties sojaketens in Brazilië, Argentinië en Nederland; Den Haag, LEI, 2006.

met de introductie van nieuwe landbouwsystemen zoals ook in de sojateelt het geval is.

Maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheid zijn in Nederland met elkaar in gesprek over de aard en de omvang van de problematiek van de verdere uitbreiding van de sojateelt in Zuid-Amerika. Hiervoor is het noodzakelijk over goed feitenmateriaal te beschikken. Met name is er behoefte aan gestructureerde en objectieve informatie over de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van de sojateelt voor de rurale bevolking en de ecologie van Zuid-Amerika. Daarnaast is meer onderzoek nodig naar mogelijke verbeteringen in de Zuid-Amerikaanse teeltsystemen voor soja, waarmee de efficiency van de productie toeneemt en de negatieve implicaties van de teelt worden beperkt.

In Nederland hebben de ontwikkelings- en milieu- en natuurorganisaties (NGO's) zich verenigd in de «Nederlandse sojacoalitie». Zij vragen aandacht voor de negatieve sociale implicaties en de aantasting van natuur en landschap als gevolg van toenemende sojaproductie in Zuid-Amerika. Ook in enkele andere consumentenlanden (Zwitserland en Duitsland) en in teeltregio's van soja zijn maatschappelijke organisaties actief om misstanden in de sojaketen aan de orde te stellen. Het bedrijfsleven – zowel nationaal als internationaal – heeft vanuit het besef om maatschappelijk verantwoord te ondernemen, al in een vroegtijdig stadium initiatieven genomen die tot een duurzamere sojasector leiden. Deze zijn gericht op certificering in de keten, de ontwikkeling van rurale teeltgebieden en de bescherming van het tropisch regenwoud.

Beleidsinitiatieven

Het kabinet deelt de maatschappelijk zorg over negatieve effecten die gepaard gaan met vooral de uitbreiding van de sojateelt in met name Argentinië en Brazilië. Met als doel een duurzame sojasector op te bouwen, ontwikkelt de Nederlandse regering eigen activiteiten en participeert in en ondersteunt initiatieven van bedrijfsleven en NGO's om de sojasector te verduurzamen. Het streven is gericht op een algehele verbetering van de sojaproductie, -handel en -consumptie wereldwijd, door verduurzaming en de aanpak van handelsverstoringende maatregelen in WTO-kader, waaronder productie gekoppelde subsidies, tarieven en tarief-escalatie.

De sojasector bezit in vergelijking met andere agrarische ketens enkele specifieke kenmerken die vragen om een gerichte aanpak. Deze betreffen: het grote areaal waarop de teelt beslag legt, de aanwezigheid van vele kleinschalige telers in Zuid-Amerika, de ketenregie die in handen is van een beperkt aantal veelal internationale opererende ondernemingen en de afwezigheid van een intergouvernementeel kader.

Juist vanwege het sterk internationale karakter van de sector, waarbij belangen van sojatelers en afnemers van sojaproducten kunnen verschillen, is van belang dat met zoveel mogelijk relevante «stakeholders» de dialoog wordt gezocht en gevoerd. Dit proces met betrokkenheid van de (vertegenwoordigers van de) schakels in de keten en NGO's dient uit te monden in een breed gedragen visie op de uitgangspunten en criteria van een duurzame en efficiënte sojasector en de consequenties daarvan voor de productie, handel en de consumptie van soja. Het belangrijkste instrument is de Round Table on Responsible Soy (RTRS). Op initiatief van bedrijfsleven en NGO's is een internationaal platform ontstaan van partijen die in dialoog samenwerken om voor de bulkstroom aan sojaproducten op korte termijn (binnen twee jaar) duurzaamheidscriteria voor de sojaketen (nadruk teelt) te ontwikkelen en te implementeren.

Inmiddels bestaat tussen partijen overeenstemming dat deze criteria er komen voor de belangrijkste sociale en ecologische thema's¹. Het kabinet onderschrijft het belang van het RTRS-initiatief en geeft gerichte ondersteuning aan het proces van de RTRS, zowel financieel als in facilitaire zin. Het gaat daarbij om procesmatige assistentie en de (mede)financiering van op de implementatie gerichte activiteiten, zoals een systeem voor «tracking and tracing» en kennisoverdracht naar (kleine) telers.

Naast het RTRS-initiatief zijn er andere initiatieven die passen in de brede aanpak die vereist is om voornoemde doelstelling te realiseren. Het gaat dan vooral om de dialoog met overheden in teeltgebieden, met name in Brazilië en Argentinië. De bilaterale contacten op landbouwgebied tussen Nederland enerzijds en Brazilië en Argentinië anderzijds zijn goed en hebben bij het bezoek van mijn voorganger aan beide landen vorig jaar een nieuwe impuls gekregen. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk bureau voor agrarisch onderzoek waarin de WUR en het Braziliaanse instituut EMBRAPA deelnemen. Er zal door beide instellingen gewerkt worden aan praktijkonderzoek om duurzaam de efficiency van bestaande landbouwsystemen te verhogen en capaciteit op te bouwen om de opgedane kennis naar boeren en lokale en regionale overheden in de teeltgebieden van soja over te dragen. Ook wordt onderzoek verricht naar duurzame vormen van landbouw in relatie tot de bescherming van natuur en milieu in de Cerrados van Brazilië en naar de kwaliteit en duurzaamheid van te exporteren biodiesel. In het onderzoek zal tevens aandacht worden besteed aan vergroting van de efficiency van het landgebruik.

In Argentinië zal Nederland bijdragen aan de opbouw van expertise op het gebied van landinrichting, landschapsecologie en hydrologie. Nederland zal het Argentijnse ministerie van landbouw ondersteunen in onderzoek naar de inrichting en het duurzaam gebruik van de «Chaco», het gebied waar de uitbreiding van de sojateelt plaatsvindt.

Zoals eerder vermeld, is de groeiende vraag naar soja in China een aanjager van de expansie van de sojateelt in Zuid-Amerika. Ik zal dan ook dit onderwerp in de gesprekken met de Chinese counterparts in het kader van de bilaterale landbouwsamenwerking aan de orde stellen en de Chinese regering trachten te interesseren voor het RTRS-proces.

De regering waardeert de rol die NGO's, bedrijfsleven en (onderzoek-)instellingen spelen in het overleg gericht op duurzame sojaketens. Ik wil deze samenwerking in Nederland tussen de diverse «stakeholders» continueren en ons met hen beraden over de vraag hoe verder vorm en inhoud kan worden gegeven aan het proces van verduurzaming en verhoging van de efficiëntie. Nederland zal verder het initiatief nemen om vanuit de EU in multilaterale organisaties zoals de Food and Agriculture Organisation (FAO) en de internationale grondstoffenorganisaties actief te pleiten voor beleid en maatregelen gericht op duurzaamheid van ketens als die van soja. Ik zal ten tijde van de FAO jaarvergadering dit najaar verduurzaming van de sojaketens bij mijn collega ministers van landbouw onder de aandacht brengen.

In deze brief heeft de sojasector centraal gestaan. Vermeldenswaardig is echter ook dat in de ketens van andere internationale agrarische grondstoffen zoals hout, palmolie, biomassa, koffie en cacao ambitieuze en veelbelovende duurzaamheidsinitiatieven genomen zijn, die mede door de Nederlandse regering worden ondersteund.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

¹ Thema's waarvoor duurzaamheidscriteria opgesteld moeten worden zijn: werknemersrechten, landrechten, respect voor kleinschalig en traditioneel landgebruik, welzijn inheemse bevolking, bescherming biodiversiteit, watergebruik, gebruik bestrijdingsmiddelen en impact infrastructuur.