Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité "Naar een duurzame strategie voor plantaardige eiwitten en plantaardige olie voor de EU"

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/13)

Rapporteur: **Lutz RIBBE**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
	Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	158/2/3

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. De veehouderij (productie van vlees, zuivel, eieren) is in de EU een economisch belangrijke agrarische bedrijfstak, die in de laatste jaren echter steeds vaker onderwerp van maatschappelijke discussie is, o.a. wegens de zowel regionale als wereldwijde milieueffecten van de intensieve veehouderij, maar ook omdat deze bedrijfstak sterk afhankelijk is van de import van diervoeder. Dit laatste geeft aanleiding tot bezorgdheid over de diervoeder- en voedselzekerheid in de EU. Er is vooral een grote afhankelijkheid van de invoer van planten met een hoog eiwitgehalte (ongeveer 75 %).

1.2. De dierhouderij legt indirect beslag op akkerland buiten de EU, maar eist ook binnen de EU een groot deel van het akkerland op. Ongeveer 50 % van de oogst wordt vervoederd voor de vervaardiging van dierlijke producten; minder dan 20 % wordt door mensen rechtstreeks gebruikt als plantaardig voedsel.

1.3. Al jaren wordt er over een "Europese eiwitstrategie" gesproken, maar los van verklaringen over een grootschaligere teelt van eiwithoudende gewassen in Europa is er niet bijster veel gebeurd. Met dit advies wil het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) uitleggen welke aspecten nog meer in aanmerking zouden moeten worden genomen.

1.4. Er kan alvast van twee zaken worden uitgegaan. Ten eerste is er in de EU een beperkt tekort aan eiwitten in de (plantaardige) levensmiddelensector zelf ("food"), maar een veel belangrijker tekort in de mengvoedersector ("feed"). Er zijn veel goede redenen om de teelt van eitwithoudende gewassen in de EU uit te breiden, en vooral om grasland een grotere rol te laten spelen bij het voederen van dieren. Maar ondanks het bestaande potentieel zal het uit kwantitatief oogpunt niet mogelijk zijn om de massale invoer van eiwithoudende producten volledig te vervangen door in Europa geteelde producten zonder dat dit verstrekkende gevolgen heeft voor andere agrarische productiesectoren.

1.5. Het EESC benadrukt verder dat een uitbreiding van de teelt van oliehoudende gewassen in de EU ook positieve gevolgen kan hebben, zoals zelfvoorziening op het gebied van brandstof voor tractoren, een grotere beschikbaarheid van perskoeken die een uitstekend eiwitvoerpotentieel hebben, en meer vruchtwisseling.

1.6. Hoe dan ook is er een absolute beperkende factor: het beschikbare landbouwareaal. In de conventionele en in de biologische landbouw worden voortdurend innovatieve maatregelen genomen om de productiviteit te verhogen, maar ook deze hebben hun grenzen wat het volume betreft. Het EESC acht het dan ook dringend noodzakelijk dat de EU een studie verricht naar het Europese potentieel aan eiwithoudende en oliehoudende gewassen die binnen de EU kunnen worden verbouwd.

1.7. Een belangrijk onderdeel van een Europese eiwitstrategie moet erin bestaan de veehouderij in haar geheel verenigbaar te maken met de doelstellingen van de EU en de VN inzake Europese en mondiale voedselzekerheid, zelfvoorziening en duurzaamheid. Een verhoging van de eiwitproductie in de EU is slechts één aspect hiervan. Op mondiaal niveau lijkt een ontwikkeling waarbij de gemiddelde consumptie van vlees en zuivelproducten per hoofd van de bevolking het huidige niveau van de ontwikkelde economieën benadert, onverenigbaar met de SDG's.

1.8. Een Europese strategie voor eiwitten en oliën moet ook bijdragen tot de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden, overeenkomstig de langetermijnvisie van de EU op plattelandsgebieden, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van nieuwe regionale waardeketens die zichzelf kunnen onderhouden.

1.9. In Duitsland heeft een door de federale regering ingestelde toekomstcommissie voor landbouw (Zukunftskommission Landwirtschaft — ZKL), waarin alle maatschappelijk relevante groeperingen vertegenwoordigd waren, een reeks voorstellen uitgewerkt voor een duurzaam landbouw- en voedselsysteem op basis van een totaalaanpak die ook de veeteeltsector omvat. Deze commissie heeft veranderingen in de productiemethoden voorgesteld die met behulp van een reeks instrumenten (beloning via markten en premies) moeten worden doorgevoerd teneinde zo veel mogelijk landbouwers en veehouders in staat te stellen zich aan te passen. Het EESC beveelt de Europese Commissie aan om de opzet van dit proces nader te bestuderen en na te gaan of het niet ook geschikt is voor de ontwikkeling van een Europese eiwitstrategie.

1.10. Een eiwitstrategie die ook de doelstellingen inzake strategische zelfvoorziening op voedselgebied zou dienen, moet de volgende elementen omvatten:

— bevordering van onderzoek en innovatie op het gebied van plantaardige eiwitten in de gehele waardeketen en een op de behoeften gericht, geoptimaliseerd gebruik van bronnen van plantaardige eiwitten;

— ontwikkeling en sterkere bevordering van het eiwitpotentieel in de EU;

— versterking van een duurzame EU-productie van plantaardige eiwitten, geproduceerd volgens de strenge Europese normen;

— ontwikkeling en uitbreiding van regionale waardeketens en van de regionale verwerkingscapaciteit;

— permanente samenwerking met instellingen en landbouworganisaties om in de EU de teelt en het gebruik van plantaardige eiwitten in de levensmiddelen- en de diervoederindustrie te bevorderen;

— verdere verhoging van het potentieel van de gewassen door verbetering en verbreding van veredelingsstrategieën;

— uitbreiding van onderwijs- en adviesdiensten en kennisoverdracht;

— maatregelen om de productie van eiwithoudende gewassen in ecologische aandachtsgebieden mogelijk te maken en te faciliteren;

— een sterkere koppeling van de veehouderij met het regionale voederpotentieel;

— consequente naleving van de bestaande grenswaarden voor verontreiniging door emissies (nitraat in oppervlakte- en grondwater, ammoniak enz.); internalisering van externe kosten;

— bevordering van met name diervriendelijke houderijpraktijken door consumentenvoorlichting en etikettering van producten;

— vaststelling van productie- en kwaliteitsnormen met betrekking tot de gezondheids- en milieueffecten van ingevoerde producten die concurreren met in de EU geproduceerde producten;

— een begeleidende voorlichtingscampagne over de gevolgen van verschillende voedingsgewoonten voor milieu en gezondheid.

2. **Inleiding en achtergrond**

2.1. Het landbouwbeleid en de landbouwpraktijken van de EU zijn succesvol geweest op het gebied van voedselvoorziening, maar richten zich — bijvoorbeeld met de "van boer tot bord"-strategie — nu meer op kwesties die verband houden met duurzaamheid en het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europese Green Deal en de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's). Met name sinds de COVID-19-pandemie en de oorlog in Oekraïne ligt de focus ook op het streven naar "strategische zelfvoorziening op voedselgebied".

2.2. De veehouderij (productie van vlees, zuivel, eieren) is in de EU een economisch belangrijke sector, die in de laatste jaren om verschillende redenen echter steeds vaker onderwerp van maatschappelijke discussie is; een van die redenen is de grote afhankelijkheid van de import van diervoeder.

2.3. Het Europees Parlement stelt in zijn resolutie over een Europese strategie voor de bevordering van eiwithoudende gewassen ([1]) dat "de Europese Unie met een groot tekort aan plantaardige eiwitten kampt wegens de behoeften van haar veehouderijsector", en dat er "jammer genoeg niet veel is veranderd, […] ondanks het gebruik van nevenproducten van de productie van biobrandstoffen in diervoeder". De EU gebruikt "slechts 3 % van haar bouwland […] voor de teelt van eiwithoudende gewassen en [zij voert] meer dan 75 % van haar behoefte aan plantaardige eiwitten [in,] voornamelijk uit Brazilië, Argentinië en de Verenigde Staten" ([2]), ondanks het feit dat haar eigen productie van eiwitrijk materiaal tussen 1994 en 2014 is gestegen van in totaal 24,2 tot 36,3 miljoen ton (+50 %); de totale consumptie is in dezelfde periode echter gestegen van 39,7 tot 57,1 miljoen ton (+44 %) ([3]). Politieke besluiten zoals het Blair Houseakkoord hebben deze afhankelijkheden in beslissende mate in de hand gewerkt.

2.4. Sojaschroot speelt een bijzondere, bijna primordiale rol in de diervoederindustrie ([4]) en "is een voorrangsingrediënt bij het samenstellen van mengvoeder vanwege het hoge eiwitgehalte (meer dan 40 %), het hoge aminozuurgehalte en het feit dat het gedurende het hele jaar beschikbaar is, waardoor de samenstelling minder vaak hoeft te worden aangepast" ([5]). De sojaconsumptie is in Europa gestegen van 2,4 miljoen ton in 1960 naar bijna 36 miljoen ton per jaar. Om aan deze immense vraag naar soja te voldoen, is bijna 15 miljoen hectare land nodig, "waarvan 13 miljoen ha in Zuid-Amerika ligt" ([6]); dat is meer dan het volledige landbouwareaal van Duitsland (11,7 miljoen ha) ([7]). Het overgrote deel van de ingevoerde soja (ca. 94 %) bestaat uit genetisch gemodificeerde variëteiten.

2.5. De in het Commissiedocument ([8]) genoemde eiwithoudende gewassen met een hoog eiwitgehalte (meer dan 15 %) beslaan "ongeveer een kwart van het totale aanbod van plantaardig ruweiwit in de EU […]. Hoewel granen en grasland een **wezenlijk** deel uitmaken van het totale EU-aanbod van plantaardige eiwitten", zijn granen en grasland door de Commissie verrassend genoeg niet opgenomen in haar strategische beschouwingen over plantaardige eiwitten "vanwege een laag eiwitgehalte respectievelijk weinig relevantie voor de markt" ([9]). In dat argument kan het EESC zich niet vinden.

2.6. De omvangrijke invoer, vooral van soja, is in de eerste plaats te wijten aan het feit dat soja veel goedkoper kan worden geproduceerd in de VS en Zuid-Amerika vanwege de natuurlijke teeltomstandigheden aldaar, maar ook aan het feit dat de milieu- en sociale normen soms veel minder streng zijn, zoals blijkt uit de ontbossing van natuurlijke bossen in Zuid-Amerika en de verdrijving van inheemse volkeren en kleine boeren ([10]). Het is een goede zaak dat de Commissie het probleem onderkent en zich inzet voor "ontbossingsvrije toeleveringsketens" ([11]).

([1]) Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 over een Europese strategie ter bevordering van eiwithoudende gewassen (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2).

([2]) Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2), overweging E. Opmerking van het EESC: De afhankelijkheid van 75 % heeft betrekking op eiwithoudende gewassen met een hoog eiwitgehalte; het belang van gras en granen als eiwitbron voor dieren wordt in veel discussies om onverklaarbare redenen over het hoofd gezien.

([3]) Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019), overweging L.

([4]) Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ontwikkeling van plantaardige eiwitten in de Europese Unie (COM(2018) 757 final), blz. 2.

([5]) COM(2018) 757 final, blz. 3.

([6]) Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2), overweging L.

([7]) Het totale landbouwareaal in de EU (inclusief weiden en grasland) bedraagt volgens Eurostat ongeveer 174 miljoen ha (gegevens van vóór de brexit).

([8]) COM(2018) 757 final.

([9]) Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2018 (PB C 390 van 18.11.2019, blz. 2).

([10]) EESC-advies "Minimalisering van het risico op ontbossing en bosdegradatie in verband met producten die op de markt van de EU worden aangeboden" (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 88).

([11]) EESC-advies "Minimalisering van het risico op ontbossing en bosdegradatie in verband met producten die op de markt van de EU worden aangeboden" (PB C 275 van 18.7.2022, blz. 88).

In de meest recente voorstellen tot hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en in de onderhandelingen met de Mercosur-landen heeft de EU geen initiatieven genomen die zouden volstaan om de afhankelijkheid van invoer daadwerkelijk te verminderen.

2.7. In dit verband is het vermeldenswaard dat vooral de teelt van eiwithoudende gewassen gedijt in het huidige GLB, en wel dankzij de zogenoemde ecologische aandachtsgebieden (EAG's), die bij de hervorming zullen verdwijnen: "Stikstofbindende gewassen zijn het meest aangegeven type gewassen voor EAG's"; 37 % (!) van de EAG's wordt voor deze gewassen gebruikt. Aangezien de ingediende nationale strategische plannen voor de uitvoering van het nieuwe GLB nog moeten worden beoordeeld, is het te vroeg voor een uitspraak over de vraag of deze een verbetering of een verslechtering zullen inhouden. Hoewel de lidstaten beschikken over verschillende mogelijkheden (met name gekoppelde betalingen) om de teelt te bevorderen, doen de eerste analyses vrezen dat a) niet alle lidstaten er gebruik van zullen maken, en b) de steunniveaus niet aantrekkelijk genoeg zijn.

2.8. Het EESC neemt een duidelijk standpunt in: het acht een vergroting van "de autonomie van de EU op het gebied van eiwitten […] vanuit alle oogpunten wenselijk. De invoer van sojabonen uit derde landen kan leiden tot ontbossing, bosdegradatie en de vernietiging van natuurlijke ecosystemen in bepaalde producerende landen. De ontwikkeling van peulvruchten met een hoog eiwitgehalte in de Unie zou het gebruik van ingevoerde producten beperken en aldus een positief effect hebben op het klimaat en het milieu ([12]);

2.9. Dit standpunt wordt door geen enkele partij betwist. Integendeel, binnen de EU wordt al geruime tijd gesproken over de noodzaak van een Europese eiwitstrategie, maar tot dusverre is men niet veel verder gekomen dan toezeggingen om de Europese teelt van eitwithoudende gewassen uit te breiden, en de in paragraaf 2.7 genoemde instrumenten schitteren nog altijd door afwezigheid. We zijn dus nog ver verwijderd van een doeltreffende "Europese eiwitstrategie".

2.10. Sinds het begin van de COVID-19-pandemie, en nog meer sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, is het duidelijk geworden dat de mondiale arbeidsverdeling en handelsbetrekkingen niet alleen positieve gevolgen hebben. Ze kunnen leiden tot problemen waarmee voorheen onvoldoende of geen rekening werd gehouden. Het nieuwe sleutelwoord is "strategische zelfvoorziening". Of het nu gaat om tekorten aan mondkapjes, geneesmiddelen, halfgeleiders of fossiele energiebronnen zoals gas, olie en steenkool, afhankelijkheden kunnen leiden tot extreme economische en sociale ontwrichting.

2.11. De oorlog in Oekraïne en de te verwachten gevolgen ervan op lange termijn zullen een blijvende impact hebben op zowel de Europese als de mondiale landbouwsector en op de Europese levensmiddelenindustrie, en nopen tot veranderingen.

2.12. In zijn resolutie over de oorlog in Oekraïne en de economische, sociale en milieugevolgen daarvan ([13]) merkt het EESC dan ook op dat "het conflict onvermijdelijk ernstige gevolgen zal hebben voor de agrovoedingssector van de EU, die extra steun nodig zal hebben", en het EESC "onderstreept in dit verband dat de EU zich sterker moet inzetten voor **duurzame voedselsystemen** en [dat het] met name van belang [is] dat de EU haar voedselzekerheid vergroot door minder afhankelijk te worden van de invoer van essentiële landbouwproducten en productiemiddelen".

2.13. Tegelijkertijd benadrukt het EESC dat "de gevolgen van oorlog niet ten koste mogen gaan van klimaatmaatregelen en duurzaamheid" en dat de SDG's van de Agenda 2030 van de Verenigde Naties ook vrede, veiligheid en armoedebestrijding bevorderen. De **Europese Green Deal** zou de uitvoering van de Agenda 2030 van de VN en een rechtvaardige transitie dichterbij brengen.

2.14. Ook de staatshoofden en regeringsleiders van de EU hebben zich hierover uitgelaten. In hun Verklaring van Versailles van 11 maart 2022 stellen zij: "Wij zullen onze voedselzekerheid verbeteren door onze afhankelijkheid van de voornaamste ingevoerde landbouwproducten en -productiemiddelen te verminderen, met name door de EU-productie van plantaardige eiwitten te verhogen." ([14])

([12]) Verkennend advies van het EESC op verzoek van het Franse voorzitterschap "Voedselzekerheid en duurzame voedselsystemen" (PB C 194 van 12.5.2022, blz. 72), paragraaf 1.3, punt ii.
([13]) EESC-resolutie van 24 maart 2022 (PB C 290 van 29.7.2022, blz. 1).
([14]) https://www.consilium.europa.eu/media/54788/20220311-versailles-declaration-nl.pdf

3. **Feiten en trends**

3.1. Bij het uitstippelen van een alomvattende Europese eiwitstrategie moeten systeemkwesties veel beter worden besproken en in aanmerking worden genomen. Dit houdt onder meer in dat moet worden verduidelijkt hoe het huidige systeem moet worden beoordeeld vanuit het oogpunt van de strategische Europese zelfvoorziening en vanuit een wereldwijd en regionaal duurzaamheidsperspectief, en welke voor- en nadelen het heeft voor landbouwers, veehouders, milieu en vee. Ook moet worden gekeken naar de huidige trends die van invloed zijn op de eiwitvoorzieningssector.

Voedsel, brandstof of diervoeder — wat verbouwen we en wat gebeurt er met de geoogste landbouwgewassen?

3.2. Zonder de invoer van eiwitrijke producten zou de huidige hoge vleesproductie in Europa niet mogelijk zijn, ook al wordt een groot deel van de landbouwopbrengst momenteel al gebruikt als diervoeder. In Duitsland bijvoorbeeld wordt bijna twee derde (!) van de totale oogst voor dit doel gebruikt: bijna al het grasland (dat wij mensen uiteraard ook niet rechtstreeks als voedsel kunnen gebruiken) en 60 % van de maïs en het graan ([15]). Het op een na belangrijkste gebruik van de oogst in termen van volume is niet plantaardig voedsel, maar de productie van technische energie (maïs voor biogas, koolzaad voor biodiesel, en granen en suikerbieten voor bio-ethanol). Het directe gebruik van gewassen als voedsel komt pas op de derde plaats. De plantaardige voedingsmiddelen die in Duitsland worden geconsumeerd — hoofdzakelijk broodgranen, aardappelen, suiker, koolzaadolie en vollegrondsgroenten — maken slechts 11 % van de totale plantaardige productie uit.

3.3. Bovendien wordt 93 % van de ingevoerde plantaardige eiwitten gebruikt als diervoeder. Juist deze invoer en de omvang en intensiteit van de vleesproductie zijn de afgelopen jaren onderwerp van heel wat maatschappelijke discussies geworden.

3.4. Er kan alvast van twee zaken worden uitgegaan. Ten eerste is er in de EU een beperkt tekort aan eiwitten in de (plantaardige) levensmiddelensector zelf (“food”), maar een veel belangrijker tekort in de mengvoedersector (“feed”). Ten tweede zal het niet mogelijk zijn de massale invoer van eiwithoudende producten volledig te vervangen door in Europa geteelde producten, zonder dat dit verstrekkende gevolgen heeft voor andere agrarische productiesectoren.

3.5. Hoe dan ook is er een absolute beperkende factor: het beschikbare landbouwareaal. In de conventionele en in de biologische landbouw worden voortdurend innovatieve maatregelen genomen om de productiviteit te verhogen, maar ook deze hebben hun grenzen wat het volume betreft. Het OVID (Duits verbond van bedrijven die oliehoudende zaden verwerken) komt na een uitvoerige analyse dan ook tot de conclusie dat het noodzakelijk is de aanvoerkanalen voor deze eiwitbronnen in stand te houden, aangezien volledige zelfvoorziening met in eigen land geproduceerde eiwitten niet realistisch is ([16]).

3.6. Deze fundamentele uitspraken mogen niet verkeerd worden geïnterpreteerd: er zijn tal van goede redenen om de teelt van eiwithoudende en oliehoudende gewassen in de EU actief te bevorderen. Deze gewassen leggen stikstof vast in de bodem, verminderen de behoefte aan minerale stikstof, verbeteren de bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid en leveren een positieve bijdrage aan de strijd tegen de klimaatverandering (bijvoorbeeld minder behoefte aan vervoer, minder ontbossing, minder gebruik van productiemiddelen). Meer vruchtwisseling zorgt ervoor dat plagen minder vaak voorkomen en is goed voor de biodiversiteit. Vandaag de dag wordt slechts een zeer klein gedeelte (ca. 3 %) van het landbouwareaal gebruikt voor het verbouwen van eiwithoudende gewassen. De zeer nuttige uitbreiding zal dus onvermijdelijk ten koste gaan van andere soorten teelt, zoals die van andere cultuur- of energiegewassen, of in conflict komen met bijvoorbeeld andere natuurbeschermingsmaatregelen.

Actuele trends

3.7. Daarom is het raadzaam eerst de trends in kaart te brengen en te analyseren die in de toekomst van invloed kunnen zijn op de veehouderij en de diervoeders en dus op de vraag naar en kwaliteit van eiwitten.

([15]) In 2017 bedroeg de gebruikte landbouwoppervlakte in de EU- 27 178,7 miljoen hectare; daarvan was 105,5 miljoen ha bouwland, waarvan 63 % (= 66,8 miljoen ha) werd gebruikt voor diervoeder (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart).

([16]) OVID, *Eiweißstrategie 2.0*, 2019.

3.7.1. Ten eerste is er al sprake van een verandering in het consumentengedrag en de consumptiepatronen. Steeds meer consumenten beperken hun vleesconsumptie of zien er helemaal van af. De hoge vleesconsumptie in Europa wordt nu ook om voedingsredenen ter discussie gesteld. In sommige lidstaten is reeds een daling van de vleesconsumptie geconstateerd ([17]). Dit is niet alleen duidelijk te zien in de statistieken, maar ook in de schappen van de supermarkten, waar het aanbod aan vleesvervangers gemaakt van eiwithoudende gewassen zichtbaar is toegenomen.

3.7.2. Een tweede trend kan worden omschreven als "minder maar beter vlees": kwaliteitsvleesprogramma's die meer op dierenwelzijn en op streekgebonden productie gericht zijn, komen steeds vaker voor, wat gevolgen heeft voor het voederen. Zo letten steeds meer consumenten op de wijze waarop dieren worden gehouden en of ze bijvoorbeeld lokaal geproduceerd voeder en/of ggo-vrij voeder krijgen, de wei in kunnen enz. In de EU zijn er wat dit betreft al grote verschillen waar te nemen.

3.7.3. Deze ontwikkeling werd voorheen als een "nichetrend" beschouwd, maar thans zijn er toch cruciale veranderingen waarneembaar: veel grote supermarktketens in verscheidene lidstaten hebben de eisen voor hun verse vleesproducten op het gebied van dierenwelzijn en milieuduurzaamheid al geleidelijk aangescherpt. Bovendien liggen er nog andere radicale veranderingen in het verschiet: vanaf 2030 zullen sommige grote discounters hun volledige assortiment vers vlees alleen nog betrekken van boerderijen die toegang tot de open lucht of optimale houderijomstandigheden bieden. De omschakeling geldt voor alle categorieën vee (rund, varken, kip en kalkoen).

3.7.4. De verwachte, en ook al aan de gang zijnde, groei van de biologische productie in de EU zal ook gevolgen hebben voor het aanbod van diervoeders (en de invoer van soja). Volgens gegevens van de Europese Commissie is de biologische veehouderij tot nu toe met 10 % per jaar toegenomen. De doelstelling van de "van boer tot bord"-strategie om 25 % van de landbouw biologisch te maken, zal dit proces een extra impuls geven als de markten zich dienovereenkomstig ontwikkelen. Het GLB wil hier een bijdrage aan leveren. Aangezien slechts 6 % van alle sojabonen ter wereld als "niet-genetisch gemodificeerde soja" op de markt wordt gebracht, moeten landbouwbedrijven op zoek gaan naar alternatieven en/of zelf meer diervoeders gaan produceren.

3.7.5. Ook in de melksector zijn reeds duidelijke veranderingen merkbaar: in veel lidstaten eisen detailhandelaren in levensmiddelen dat zuivelbedrijven melk en zuivelproducten produceren zonder gebruik te maken van ggo-voeder voor koeien. Dit heeft ertoe geleid dat bijvoorbeeld in Duitsland ongeveer 70 % van de melk afkomstig is van koeien die niet langer met sojaschroot worden gevoederd. De markt begint differentiatie te vertonen, met bijvoorbeeld weidemelk, hooimelk of melk uit de bergen. Niettemin zullen zuivelproducten een cruciale en voor iedereen toegankelijke bron van eiwitten blijven als onderdeel van een evenwichtig voedingspatroon voor mensen uit elke leeftijdsgroep.

3.7.6. In dit verband moet worden herinnerd aan het informatief rapport van het EESC "Voordelen van extensieve veeteelt en organische meststoffen in het kader van de Europese Green Deal" ([18]), waarin niet alleen het bijzondere belang van de extensieve veehouderij (op blijvend grasland) voor de biodiversiteit en andere milieu- en landbouwdiensten wordt erkend, maar ook wordt gesteld dat de rol ervan "van cruciaal belang [is] voor de productie van duurzaam, gezond, veilig en hoogwaardig voedsel, met name in het licht van de groeiende wereldbevolking". De noodzaak om meer aandacht te besteden aan de "rol van weiden/klavers als belangrijke eiwitbron van eiwitten voor herkauwers" is ook terug te vinden in een ander advies van het Comité ([19]).

3.7.7. Een verdere, geheel andere ontwikkeling die rampzalige economische gevolgen kan hebben voor de landbouw, de traditionele veehouderij en het hele agrovoedingssysteem van deze sector, is de ontwikkeling van zogenoemd kweekvlees, dat echter niets te maken heeft met vlees, maar een industrieel product is dat in reactoren wordt vervaardigd. Deze ontwikkeling gaat niet uit van consumenten, landbouwers of veehouders, maar van grote multinationals zoals Cargill, Tyson Foods of Nestlé. Deze bedrijven doen onderzoek naar of ontwikkelen praktijken om kunstmatig vleesweefsel te produceren in industriële reactoren. Hun redenering is: wat veehouders al sinds mensenheugenis doen door middel van traditionele veehouderij (d.w.z. cellen kweken), kunnen zij in een reactor kunnen doen met een veel geringer verbruik van

([17]) In Duitsland is de consumptie van varkensvlees per inwoner tussen 1995 en 2021 gedaald van 39,8 tot 31 kg.

([18]) Informatief rapport van het EESC "Voordelen van extensieve veeteelt en organische meststoffen in het kader van de Europese Green Deal".

([19]) Verkennend advies van het EESC op verzoek van het Franse voorzitterschap over voedselzekerheid en duurzame voedselsystemen (PB C 194 van 12.5.2022, blz. 72).

land, al neemt dat de twijfels over waterbesparing en andere gebruikte hulpbronnen niet weg en blijft er onzekerheid bestaan over de "kwaliteit" en de daarmee samenhangende productiekosten. Het EESC dringt aan op een breed maatschappelijk debat over de haken en ogen van deze mogelijke ontwikkeling en de negatieve gevolgen ervan voor veehouders en de vleesproductieketen. Die zouden schadelijk kunnen zijn voor de economie en de werkgelegenheid in alle lidstaten en voor de Europese Unie als geheel.

Reacties vanuit de politiek

3.8. Er zijn inmiddels duidelijke beleidsreacties, waarvan sommige inhoudelijk nog verder gaan dan de "van boer tot bord"-strategie en die bovendien in het kader van een heel ander maatschappelijk debat tot stand zijn gekomen. In Duitsland bijvoorbeeld heeft de federale regering in juli 2020 een toekomstcommissie voor landbouw (Zukunftskommission Landwirtschaft — ZKL) in het leven geroepen, die 32 leden telt uit zeer uiteenlopende maatschappelijke geledingen, waaronder traditionele boerenbonden en de academische wereld. Het doel was een visie op de toekomst van het landbouw- en voedselsysteem te ontwikkelen die door brede lagen van de samenleving zou worden aanvaard. In juni 2021 werden de aanbevelingen unaniem goedgekeurd en gepubliceerd. Deze gaan allemaal uit van een gemeenschappelijk principe: de meest doeltreffende en duurzame manier om de milieuverantwoordelijkheid en de ethische verantwoordelijkheid (ook op het gebied van dierenwelzijn) van de landbouwsector te verbeteren, bestaat erin manieren te vinden om duurzamere productiemethoden financieel te belonen door de invoering van nieuwe instrumenten en deze zo economisch levensvatbaar te maken.

3.9. Op het gebied van de veehouderij onderschrijft deze toekomstcommissie voor landbouw de aanbevelingen van het door het Duitse federale Ministerie van Landbouw opgerichte deskundigennetwerk voor de veehouderij (Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung). In zijn aanbevelingen, die in februari 2020 ([20]) zijn gepubliceerd, stelt het netwerk een strategie voor om de veehouderijsector om te vormen met het oog op een aanzienlijke verbetering van het dierenwelzijn. Dit omvat financiering door middel van belastingen of rechten in combinatie met hogere marktprijzen en een betaling die gekoppeld is aan een verplicht etiket voor de veehouderij met vaste veehouderijnormen, wat volgens de Commissie van cruciaal belang is om economische kansen te creëren voor de betrokken landbouwers. Deze omschakelingsstrategie is gericht op het voortbestaan van de veehouderijbedrijven, met tegelijkertijd een inkrimping van de veestapel.

3.10. Samenvattend kan worden gesteld dat de huidige vormen van veehouderij in Europa in sommige gevallen fundamenteel van elkaar verschillen, zowel wat de vraag naar invoer (hoofdzakelijk soja) als wat de regionale impact op het milieu betreft. Terwijl meer traditionele, ofwel extensief ecologische en grondgebonden vormen van veehouderij over het algemeen afhankelijk zijn van regionale grondstoffen en diervoeders en een beheersbare impact op het milieu hebben, en soms zelfs onmisbaar zijn voor het behoud van cultuurlandschappen, zet de intensieve veehouderij met haar huidige en nog toenemende omvang het regionale milieu onder druk en is zij, hoewel zij al een groot deel van het bouwland van de EU in beslag neemt, grotendeels gebaseerd op de invoer van veevoeder, waarvan de teelt aanzienlijke gevolgen heeft in de landen van oorsprong (onder meer doordat deze bijdraagt aan de wereldwijde ontbossing, de klimaatverandering en sociale misstanden).

3.11. Een belangrijk onderdeel van een Europese eiwitstrategie moet erin bestaan de veehouderij in haar geheel verenigbaar te maken met de doelstellingen van de EU en de VN inzake Europese en mondiale voedselzekerheid, zelfvoorziening en duurzaamheid. Een toename van de eiwitproductie in de EU is één aspect daarvan, maar op mondiaal niveau lijkt een ontwikkeling waarbij de gemiddelde consumptie van vlees en zuivelproducten per hoofd van de bevolking het huidige niveau van de ontwikkelde economieën benadert, onverenigbaar met de SDG's. Een inkrimping van de veestapel is dan ook onvermijdelijk.

3.12. In principe heeft de ZKL al een dergelijke beoordeling van het huidige landbouw- en voedselsysteem uitgevoerd, als onderdeel van een maatschappelijke discussie die door andere lidstaten van de Unie en door de Europese Commissie zelf nader bestudeerd zou moeten worden. De toekomstcommissie onderstreept enerzijds de onbetwistbare voordelen van de landbouw voor de samenleving, maar bekritiseert anderzijds de basis van de ontwikkeling van de productie in de afgelopen jaren en de gevolgen daarvan. Zo stelt zij dat de keerzijde van deze vooruitgang landbouwpraktijken zijn die een buitensporige druk leggen op de natuur en het milieu, of het nu gaat om dieren en biologische cycli of om een gevaarlijke

([20]) https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html

aantasting van het klimaat. De landbouw maakt volgens de ZKL desondanks ook een economische crisis door. Zo hebben verschillende factoren, niet in het minst politieke, geleid tot economische praktijken die noch ecologisch, noch economisch en sociaal duurzaam zijn. […] En gezien de externe kosten die de heersende productievormen met zich meebrengen, is een ongewijzigde voortzetting van het huidige landbouw- en voedselsysteem zowel om ecologische en dierethische als om economische redenen uitgesloten ([21]).

4. **Oproep tot een duurzame eiwitvoorziening en een grotere rol voor oliehoudende gewassen**

4.1. In een Europa waar zelfvoorziening op voedselgebied steeds meer als een strategisch doel wordt erkend, zijn vergelijkingen met het energiebeleid zeker op hun plaats: de afhankelijkheid van invoer moet zo veel mogelijk worden verminderd en de nadruk moet liggen op het duurzaam voldoen aan de vraag met behulp van onze eigen hulpbronnen.

4.2. In tegenstelling tot de energiesector, waar het tekort aan fossiele brandstoffen kan worden opgevangen met nieuwe technologieën (wind, zon, biomassa, waterstof enz.), is het in de voedingssector van essentieel belang dat de wereldwijde productie en consumptie worden afgestemd op de mogelijkheden die het eindige natuurlijke kapitaal biedt (d.w.z. vooral de grond, maar ook de biodiversiteit). Dit moet gepaard gaan met de vaststelling van prioriteiten in het gebruik van agrarische producten. De voedselvoorziening aan mensen, en vooral de voorziening met plantaardige producten (granen, fruit, groenten enz.), moet voorrang krijgen boven al het andere. Gelukkig is er geen reden om te vrezen dat de EU niet in staat zal zijn om op dit gebied in de behoeften van haar eigen bevolking te voorzien. Gezien de groeiende bezorgdheid over de honger in de wereld, mag echter niet uit het oog worden verloren dat de honger in de wereld niet kan worden opgelost met vleesproductie. Integendeel: diervoeder (en biomassa voor energiedoeleinden) concurreert met voedsel.

4.3. Dit conflict over landgebruik wordt nog verergerd door het feit dat de landbouw in bijna alle EU-regio's te kampen heeft met een felle concurrentie om grond: volgens EU-ramingen zou het verlies van landbouwgrond aan verstedelijking/bebouwing, infrastructuur en andere vormen van grondgebruik kunnen leiden tot een afname van het bouwland met bijna 1 miljoen ha tegen 2030.

4.4. Toch bevinden wij ons in de EU in een comfortabele situatie vergeleken met de rest van de wereld: de EU-landbouw, die zich richt naar de beginselen van het Europese landbouwmodel ([22]), is zonder meer in staat om alle burgers van voldoende plantaardige producten van hoge kwaliteit te voorzien; bovendien kan zij vrij grote hoeveelheden veevoeder leveren, maar niet genoeg om aan de huidige vraag te voldoen. Bovendien moet, gezien de te verwachten onderbreking van de graanleveranties uit Oekraïne en Rusland aan regio's waar honger heerst, worden overwogen of wij in de EU niet minder graan voor diervoeder (of brandstof) zouden moeten gebruiken om het groeiende hongerprobleem in de wereld te helpen oplossen en de eiwitvoorziening te vergroten.

4.5. Bij het uitstippelen van een Europese eiwitstrategie moet worden meegenomen dat herkauwers (net als bepaalde andere dieren) iets kunnen wat mensen niet kunnen: zij kunnen gras verteren. Grasland zou zelfs deel kunnen uitmaken van het voederrantsoen voor monogastrische soorten (varkens en pluimvee). Grasland zou dan ook een essentieel onderdeel van een duurzame eiwitvoorziening moeten vormen; hieraan wordt momenteel in de beleidsdiscussies veel te weinig aandacht besteed. Het besluit dat de EU vorig jaar heeft genomen om dier- en insectenmeel opnieuw toe te staan in diervoeder, kan ook bijdragen tot een vermindering van het aandeel plantaardige eiwitten in diervoeder.

4.6. Recente studies van gespecialiseerde organen van de Duitse Unie ter bevordering van olie- en eiwithoudende gewassen (Union zur Förderung von Öl- und Proteinpflanzen — UFOP) over het potentieel van koolzaad en peulvruchten in de teelt en in diervoeder geven reden tot optimisme dat er qua teelttechnieken mogelijkheden zijn om veel meer koolzaad en peulvruchten te verbouwen, terwijl tegelijkertijd de vruchtwisseling aanzienlijk wordt uitgebreid. Het aandeel van koolzaad en peulvruchten in het landbouwareaal zou elk ongeveer 10 % kunnen bedragen, wat bijvoorbeeld overeenkomt met meer dan een verdubbeling van het huidige niveau voor peulvruchten (vooral voedererwten, veldbonen, sojabonen, bitterstofarme lupinen). Meer oliehoudende gewassen staat een duurzaam landgebruik dus niet in de weg, integendeel. Dit kan echter alleen ingang vinden ten koste van andere soorten teelt.

4.7. Uit deze studie blijkt echter ook dat niet op autonome wijze in de behoeften van de huidige veestapel kan worden voorzien en dat de veestapel moet worden ingekrompen om het doel van strategische zelfvoorziening op voedselgebied te kunnen bereiken.

([21]) Eindverslag van de ZKL.
([22]) Initiatiefadvies van het EESC over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2013 (PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35).

4.8. Het EESC acht het dan ook dringend noodzakelijk dat de EU een studie verricht naar het Europese potentieel aan eiwithoudende en oliehoudende gewassen die binnen de grenzen van de EU kunnen worden verbouwd. In die studie moet rekening worden gehouden met de duurzaamheid van het landgebruik (vruchtwisseling en bodemvruchtbaarheid, met inbegrip van biodiversiteit). De resultaten van deze studie moeten vervolgens worden gebruikt om te bepalen hoeveel landbouwgrond nodig is om de Europese burgers te voorzien van gezond, op plantaardige eiwitten gebaseerd voedsel. Op basis daarvan zal kunnen worden bepaald welk areaal nog beschikbaar is voor diervoeder (of energiedoeleinden) en hoeveel er nog moet worden ingevoerd voor een veehouderij die in overeenstemming is met de Europese en mondiale ecologische grenzen voor een op duurzaamheid en dierenwelzijn gerichte dierhouderij. Ook dient te worden nagegaan welke consequenties een Europese eiwitstrategie voor bestaande handelsovereenkomsten (zoals Mercosur) moet hebben en hoe duurzaam werkende landbouwers in de EU kunnen worden beschermd tegen invoer van niet duurzaam tot stand gekomen producten.

4.9. Het EESC acht het van belang erop te wijzen dat de olie die geproduceerd wordt door de teelt van oliehoudende gewassen op 10 % van het EU-landbouwareaal zou kunnen leiden tot zelfvoorziening op energiegebied wat de brandstofvoorziening van landbouwtrekkers betreft, mits de olie alleen hiervoor wordt gebruikt. Het EESC heeft er in eerdere adviezen ([23]) al op gewezen dat het verstandig is een apart programma op te zetten voor het gebruik van niet-veresterde (d.w.z. zuivere) plantaardige oliën in landbouwmachines, in plaats van te vertrouwen op bijmenging met diesel. Het gebruik van brandstoffen van het type B100 (100 % veresterde plantaardige olie) moet echter ook worden overwogen. De aldus verkregen perskoek ([24]) is een uitstekend eiwitvoeder (hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor afval van de alcoholproductie).

4.10. Sommige lidstaten zijn — om zeer uiteenlopende redenen — reeds bezig met het terugdringen van de veestapel (bijv. Nederland). Dit kan officieel worden opgelegd of via marktconforme instrumenten worden gereguleerd. Naast duidelijke normen op het gebied van milieu en dierenwelzijn is het EESC vooral voorstander van marktgerichte oplossingen die de voorwaarden scheppen voor de opbouw van nieuwe regionale waardeketens die zichzelf in stand kunnen houden en niet permanent afhankelijk zijn van subsidies. Tevens moeten deze oplossingen perspectieven openen voor zo veel mogelijk veehouderijbedrijven. Ze moeten ook zo veel mogelijk landbouwers en veehouders in de EU in staat stellen duurzaam te produceren en een gegarandeerd inkomen te verwerven. Dit betekent dat zij moeten worden beschermd tegen oneerlijke concurrentie en oneerlijke handelspraktijken, en dat daartoe hun marktmacht moet worden versterkt in het transformatieproces naar een wereldwijd duurzaam voedselsysteem.

4.11. Uit dit alles blijkt opnieuw dat voor een duurzame EU-strategie voor plantaardige eiwitten en oliën het hele landbouw- en voedingssysteem in beschouwing moet worden genomen; een geïsoleerde teeltstrategie brengt ons niet verder.

4.12. De marktmechanismen moeten worden afgestemd op de reële sociale, maatschappelijke en milieukosten. Marktfalen kan worden gecorrigeerd met behulp van empirisch en wetenschappelijk onderbouwde overheidsinterventies die erop gericht zijn de afweging tussen kosten en baten voor de samenleving te optimaliseren, rekening houdend met alle belangen.

Brussel, 27 oktober 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

([23]) EESC-advies over het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB C 77 van 31.3.2009, blz. 43).
([24]) Wanneer koolzaad wordt geperst, wordt ongeveer 1/3 olie en de andere 2/3 perskoek.