

Vergaderjaar 2019–2020

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 253

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2020

In het Realisatieplan Visie LNV heb ik aangekondigd in 2020 een Nationale Eiwitstrategie te presenteren, om de productie van plantaardige eiwitten en de benutting van eiwitten uit reststromen en andere bronnen te vergroten.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van deze Nationale Eiwitstrategie (NES), zoals toegezegd aan uw Kamer in mijn brief van 19 juni jl. over de moties kweekvlees (Kamerstuk 31 532, nr. 252).

Ontwikkeling plantaardige eiwitten in de EU en Nederland

De EU is voor zijn behoefte aan plantaardig eiwit mede afhankelijk van importen. Dat geldt in zeer sterke mate voor sojaproducten, waar import uit Noord- en Zuid-Amerika¹ buitengewoon belangrijk is². Die afhankelijkheid is kwetsbaar, zowel in geopolitiek opzicht als vanwege voorzieningszekerheidsrisico's voor Europa en Nederland. De import van soja voor de Europese markt is nog maar beperkt duurzaam, onder meer vanwege het beslag van de teelt in Zuid-Amerika op beschikbaar water en land, druk op natuur en biodiversiteit, ontbossing, transport en daarmee uitstoot van broeikasgassen.

Diervoeder is de belangrijkste afnemer (93%)³ van plantaardige eiwitgewassen zoals soja in de EU, maar de vraag naar plantaardige eiwitten voor humane voeding groeit hard, vooral voor alternatieven voor zuivel en vlees.

¹ Brazilië (13 Mt), de VS (8,5 Mt) en Argentinië (7,2 Mt): Soybeans and soybean meal Global cultivation, EU and Netherlands imports in 2018.

² Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees parlement over de ontwikkeling van plantaardige eiwitten in de EU (2018).

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_18_6495.

De Europese Unie wil daarom meer zelfvoorzienend worden om in de behoefte aan plantaardig eiwit te voorzien⁴. De Europese Commissie heeft daartoe de lidstaten opgeroepen om een nationale eiwitstrategie vorm te geven.

Nederland is een grote importeur van soja, met name voor de diervoeder-industrie. Ook is Nederland een belangrijke doorvoerhaven voor soja in Europa: Rotterdam en Amsterdam zijn grote soja-importhavens voor de Europese markt. 11 procent van de Nederlandse import werd via voedingsmiddelen en dierlijke producten daadwerkelijk in Nederland geconsumeerd⁵. De rest werd direct of na verwerking doorgevoerd. Deze positie plus de geringe binnenlandse productie en de grote vraag naar soja leiden tot hoge importcijfers.

Er zijn drie belangrijke factoren die bijdragen aan deze afhankelijke positie. Ten eerste is de huidige Nederlandse vraag naar soja niet binnenlands te produceren, daarvoor zou 198%⁶ van het Nederlands akkerbouwareaal nodig zijn. Ten tweede bevat de rond de evenaar geproduceerde soja meer eiwit en essentiële aminozuren, wat het zo geschikt maakt voor veevoer. Ten slotte kan Europese soja nu niet concurreren met de lage prijs van geïmporteerde soja.

Met de Nationale Eiwitstrategie moet een oplossing worden gevonden om de zelfvoorzieningsgraad van plantaardige en alternatieve eiwitten te verhogen. In de nabije toekomst zal significante afhankelijkheid van derde landen echter blijven bestaan. Ik zal mij daarom blijven inzetten voor verduurzaming van de internationale keten⁷ en via onze inzet op adequate EU-maatregelen⁸ ten aanzien van de duurzaamheid van de import van agrogrondstoffen.

Maar de kwetsbaarheid van voedselsystemen als gevolg van importafhankelijkheid is de afgelopen tijd weer duidelijk gebleken, toen men als gevolg van de maatregelen rond COVID-19, voor bepaalde producten gedwongen werd in te kopen binnen de EU of zelfs binnen Nederland. Ik benadruk daarom het belang van korte ketens, van voedsel en veevoer dat in de omgeving wordt geproduceerd.

Hoofdpijnen Nationale Eiwitstrategie

Wat gaan we komende jaren in Nederland doen om Europa meer zelfvoorzienend te maken in haar behoefte aan plantaardig eiwit? Hoe kan de markt voor plantaardige en innovatieve eiwitten worden versterkt? Hierover heeft in mei een uitgebreide online stakeholdersconsultatie plaatsgevonden met partijen uit de gehele eiwit-waardeketen (ondernemers, onderzoekers, overheden en NGO's). Dit heeft veel vernieuwende ideeën en realistische inzichten opgeleverd. Ook was ik onder de indruk van alle initiatieven die in Nederland worden ontplooid op dit gebied. Deze suggesties en aandachtspunten worden meegenomen bij de ontwikkeling van de NES, die wordt opgezet langs drie sporen. Alle drie de sporen omvatten de gehele eiwitwaardeketen van productie tot en met consumptie. Het uitgangspunt is dat de mogelijkheden moeten bijdragen aan verduurzaming, gezond en veilig voedsel, verdienvermogen voor Nederland en vraaggerichte innovatie.

⁴ Resolutie EP 17 april 2018; EC 2018.

⁵ IDH, IUCN NL, 2019. European Soy Monitor. IDH, The Sustainable Trade Initiative & IUCN National Committee of the Netherlands, Utrecht.

⁶ 281,403 ha. (55%) voor de Nederlandse consumptie plus 739,011 ha. (143%) voor de veehouderij.

⁷ Onder anderen via het Amsterdam Declaration Partnership, iMVO, het Nederlandse Sojaplatform.

⁸ Zoals uiteengezet in de kamerbrief van 9 maart jl over de internationale inzet bosbehoud en bosherstel.

Teelt van eiwitrijke gewassen in Nederland en de EU

Het eerste spoor betreft selectieve inzet op de teelt van bepaalde eiwitrijke gewassen in Nederland of, via export van Nederlandse kennis, elders in Europa. Uit door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gefinancierd onderzoek van de vakgroep Proteins for Life van Wageningen Universiteit & Research (WUR) blijkt bijvoorbeeld dat vlinderbloemigen zoals lupine en veldbonen – die tevens goed kunnen bijdragen aan de biodiversiteit – voor Nederland zeer geschikte gewassen kunnen zijn voor toepassingen in veevoeders en als grondstof voor de productie van plantaardige half- of eindproducten voor voedseltoepassingen.

Nederland heeft echter maar beperkt ruimte beschikbaar voor de teelt van eiwitrijke gewassen. Een toename in areaal zal ingepast moeten worden in het akkerbouw-bouwplan. Hier liggen kansen om gelijktijdig in te zetten op verduurzaming in de akkerbouw richting bodem en milieu, verbreding van het bouwplan en kan bijdragen aan een verdere invulling van de kringlooplandbouw.

Duidelijk is dat verschillende schakels in de ketens een rol hebben bij het complementeren van business cases rond de teelt van plantaardige eiwitten in Nederland. Dit wil ik samen met betreffende ketens gestalte geven in de NES.

Innovatie en ontwikkeling van alternatieve eiwitbronnen

Het tweede spoor betreft innovatie en ontwikkeling van nieuwe eiwitbronnen.

Voor zowel humane als dierlijke consumptie investeren we in eiwitbronnen die potentieel van waarde kunnen zijn. Denk hierbij aan het verbeteren van bestaande eiwitrijke gewassen, maar ook ontwikkeling van alternatieve eiwitbronnen zoals microbiële eiwitbronnen (algen, bacteriën en schimmels) aquacultuur (bijvoorbeeld zeewier⁹, eendenkroos, schelpdieren), kweekvlees en insecten. Veel van deze nieuwe eiwitbronnen bevinden zich nog in de beginstadiën van onderzoek, of zijn nog niet toepasbaar binnen de huidige wetgeving, wat betekent dat er flinke stappen genomen moeten worden voordat verantwoorde productie en consumptie mogelijk is. Kennis en innovatie-ontwikkeling omtrent deze eiwitbronnen vindt voornamelijk in publiek-private partnerschappen plaats in samenwerking met de Topsectoren¹⁰. Voorbeelden van lopende projecten omvatten o.a. hoe je eiwitten kan winnen uit wieren en mogelijkheden om plantaardige eiwitten te gebruiken als vleesvervanger. Op 1 april dit jaar is een nieuwe oproep gedaan voor onderzoekprojecten. Hiervoor is een budget van 15 miljoen per jaar.

Andere initiatieven op het gebied van onderzoek en innovatie waar ik aan heb bijgedragen zijn bijvoorbeeld de SBIR¹¹ «New Food Challenge: plantaardige eiwitten op het bord» en een breed meerjarig onderzoeksprogramma¹² van Wageningen UR, gericht op de eiwittransitie, waarbij onder andere consumentengedrag, maar ook functionaliteit van eiwitten onderzocht worden.

Ook zijn veel publiek-private onderzoeken gericht op insecten, vanwege de potentiële rol in het sluiten van kringlopen en alternatief voor

⁹ Zeewier heeft een apart meerjarig innovatieprogramma (2016–2020), dat zich richt op de potentie van verschillende zeewieren uit de Noordzee voor humane voeding of diervoeder.

¹⁰ <https://kia-landbouwwatervoedsel.nl/wp-content/uploads/2020/03/A4-Eiwitvoorziening-uit-nieuwe-plantaardige-bronnen.pdf>.

¹¹ Small Business Innovation Research van RVO.

¹² <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksprojecten-LNV/Expertisegebieden/kennisonline/Program-coordination.htm>.

soja-eiwit. Nederland speelt wereldwijd een leidende rol als het gaat om innovatie en ontwikkeling van de insectensector.

Rest- of nevenstromen

Het derde spoor is eiwitproductie middels de verwaarding van reststromen. Bijvoorbeeld door het uitwerken van de mogelijkheden om keukenafval, slachtafval of biomassa op een veilige manier in te zetten voor veevoer of het extraheren van hoogwaardige eiwitten uit bijproducten. De reststromen binnen dit spoor zijn groene stromen uit de primaire sector (bijvoorbeeld bietenblad), de verwerking (bijvoorbeeld bierbostel, diermeel en visafval), de retail (voormalig voedingsmiddelen), horeca en consumenten (keukenafval), en maaisel en groenbemesting. Met betrekking tot het verwaarden van reststromen zijn momenteel twee doelen van belang. Zoals ik heb toegezegd in het Realisatieplan Visie LNV heb ik een Team Reststromen opgericht. Het doel op korte termijn van dit Team is het helpen van ondernemers die reststromen willen gebruiken, o.a. door ruimte te zoeken binnen de bestaande regelgeving. Team Reststromen behandelt de casussen van ondernemers op dit gebied. Het zwaartepunt van de vragen die binnenkomen liggen momenteel op het verwaarden van voormalig voedingsmiddelen, keukenafval, en reststromen van de plantaardige voedselproductie. Op de lange termijn gaat het om inventariseren en analyseren van vragen en belemmeringen van ondernemers, zodat er overzicht ontstaat en prioriteiten voor beleid gesteld kunnen worden met het oog op eventuele aanpassing van (meestal Europese) regelgeving. Daarnaast laat ik experimenten, onderzoek en risicobeoordelingen uitvoeren die kunnen bijdragen aan het verruimen van de wettelijke mogelijkheden op de lange termijn. In de oproep voor PPS-projecten Landbouw, Water, Voedsel liggen de prioriteiten momenteel bij een integrale systeemoplossing voor het omzetten van gewassen en rest- en zijstromen, en systeemoplossingen die geschikt zijn voor op of nabij het boerenerf. Beide prioriteiten dragen bij aan een betere verwaarding van reststromen en het gebruik hiervan in food en feed. In dit kader werkt ook de WUR momenteel aan de KringloopToets 2.0, een ontwerpinstrument om nutriëntenkringlopen te sluiten.

Consumptie

Voor alle bovengenoemde mogelijkheden om de plantaardige en alternatieve eiwitproductie in Nederland en Europa te vergroten geldt: er moet een markt voor zijn, met ketenspelers en consumenten die duurzame eiwitproducten van Nederlandse en Europese bodem willen afnemen. Hoe zorgen we er voor dat aanbod en vraag zich in tandem ontwikkelen?

Op het gebied van het aanbod is verdere verbetering van de huidige generatie nieuwe eiwitproducten nodig, qua smaak, structuur, kwaliteit, duurzaamheid en prijs. Dat vergt mogelijk aanvullende inzet op innovatie, opschaling van productiecapaciteit en focus, bijvoorbeeld op specifieke markten en marktkansen in Europa. Daarnaast kan het aan de vraagkant gaan om aanvullende inzet op verschuiving in het eetgedrag van consumenten naar minder dierlijke en meer plantaardige eiwitten. In dit verband zet het kabinet in op een eetpatroon dat de leefomgeving minder belast, met een gezonde balans tussen dierlijk en plantaardig eiwit in het eetpatroon conform de Schijf van Vijf en vermindering van de gemiddelde overconsumptie van eiwit in Nederland. Een betere balans tussen dierlijke en plantaardige eiwitconsumptie betekent ook dat er minder soja-import van buiten de EU nodig is voor diervoer. Huidig instrumentarium omvat primair voorlichting aan consumenten via het Voedingscentrum Nederland. Daarnaast ondersteunt het kabinet activiteiten van onder meer het Nationaal Actieplan Groente en Fruit, Dutch Cuisine en het

programma Jong Leren Eten. Verder wordt met financiering van LNV-onderzoek uitgevoerd naar het keuzegedrag van consumenten. Ook zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt om de carbon footprint van voedselproducten te bepalen en (publiek) inzichtelijk te maken. Daarmee ontstaat zicht op externe (maatschappelijke) kosten van diverse producten. Binnen de NES betekent dit ook dat er kan worden onderzocht hoe nieuwe en alternatieve eiwitproducten zo voedzaam, veilig, duurzaam en smakelijk mogelijk kunnen worden geproduceerd.

Europese context

Tegelijkertijd heb ik ook contact met andere EU-lidstaten die bezig zijn met hun nationale eiwitstrategie. Denemarken en Vlaanderen richten zich in hun strategie bijvoorbeeld op verschillende alternatieve eiwitbronnen zowel geproduceerd op land en gehaald uit rest- en nevenstromen. Denemarken richt zich daarbij ook op alternatieve eiwitten uit het water zoals mosselen en zeewier. Beide landen maken zich ook sterk voor onderzoek naar het gebruik voor insecten als alternatieve eiwitbron. Beide landen hebben als speerpunten het stimuleren en coördineren van onderzoek naar alternatieve eiwitbronnen, bewustmaking binnen de EU en verbeteren van kennisoverdracht van actoren. Denemarken heeft daarbij nog als speerpunt het benutten van privaat geld door publiek-private samenwerking en het ondersteunen van bio-raffinage. En Vlaanderen zet in op de subsidiëring van vlinderbloemigen. De Duitse overheid richt haar eiwitstrategie op een verhoogde productie van vlinderbloemigen door middel van onderzoek, voorlichting over teelt en maatregelen via de GLB. Frankrijk komt in september met een nieuwe eiwitstrategie.

In de op 20 mei jl. verschenen Farm to Fork Strategy¹³ – waarover uw Kamer 26 juni jl. is geïnformeerd middels een BNC-fiche – heeft de Europese Commissie aangekondigd de komende jaren de zelfvoorzieningsgraad voor Europese plantaardige en nieuwe eiwitten te verhogen middels een aantal speerpunten die aansluiten bij de drie Nederlandse sporen. Bovendien wil de EC de essentiële concurrerende positie van EU-proteïnen verbeteren door bijvoorbeeld oorsprongsetikettering en het tegenhouden op de EU-markt van producten die gerelateerd zijn aan ontbossing.

Tot slot

De centrale opgave van de Nationale Eiwitstrategie zit er in om alternatieve eiwitten op een duurzame manier te produceren voor zowel veevoer als humane consumptie, waarbij Nederland een onderscheidend verdienmodel ontwikkelt, dat concurrerend is met soja van buiten de EU.

Naast de inzet op een goede balans tussen dierlijke en plantaardige eiwitconsumptie, zal daarom ook de productiekant van de plantaardige en alternatieve eiwitmarkt moeten worden ontwikkeld. Zoals hierboven geschetst wordt daarbij ingezet op drie sporen: teelt, innovatie en reststromen.

¹³ https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en.

De komende maanden zal ik – met behulp van de ideeën en aandachtspunten van verschillende spelers uit de eiwit-waardeketen – de bovengenoemde sporen vormgeven in een Nationale Eiwitstrategie, die ik eind van dit jaar aan uw Kamer zal sturen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten