Verdiepingsbijlage Hoofdlijn 2 – Samen met boer, keten en regio vooruit

Versnelling actieplan Groei biologische productie en consumptie

Zoals benoemd in de brief draagt inzet op onder andere biologische landbouw in de komende jaren bij aan stikstofreductie, verbetering van de bodem- en waterkwaliteit en versterking van de biodiversiteit. Doordat de regels in de aanpak zonering rond Natura 2000-gebieden en in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden gericht worden op een extensivering van het grondgebruik en een extensieve bedrijfsvoering, waarbij biologisch een van de ontwikkelpaden is, staan boeren in deze gebieden die willen extensiveren voor een grote uitdaging. Door het stimuleren van biologische landbouw in balans met het stimuleren van de vraag naar biologische producten kan het bewezen biologische verdienmodel kansen bieden voor boeren die biologisch willen extensiveren in de zones en daar buiten en zo bijdragen aan een toekomstbestendige landbouw en een toekomstgericht voedselsysteem.

In deze bijlage wordt een versnellingsplan beschreven voor de groei van het biologische landbouwareaal en de vraag naar biologische producten. Het versnellingsplan biedt kansen voor omschakeling naar biologisch voor alle boeren in Nederland, ook in de zones rond Natura 2000-gebieden en in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden, waar gestuurd wordt op extensivering van agrarisch grondgebruik. Het stimulerende instrumentarium is er op ingericht om boeren die dat willen de kans te geven om naar biologisch om te schakelen en perspectief te bieden op een goed verdienmodel. De voorgenomen maatregelen bouwen voort op de inzet vanuit het actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie', waarvan de voortzetting is opgenomen in het coalitieakkoord. Met de maatregelen in dit versnellingsplan wordt ook een versnelling beoogd in het kader van het bereiken van de ambitie uit het actieplan: 15% van het Nederlandse landbouwareaal is in 2030 biologisch. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Bromet.[1]

De groei van het biologische landbouwareaal is ondersteunend aan het doelbereik van verschillende pijlers van de taskforce. Er wordt een bijdrage geleverd aan generieke stikstof reductie. Volgens onderzoek van de WUR is de emissie van ammoniak bij biologische melkveehouders per hectare lager dan bij gangbare melkveehouders.[2] Daarnaast laat een meta-analyse volgens WUR zien dat het vervangen van kunstmest door organische meststoffen leidt tot een gemiddelde reductie van stikstofuitspoeling en van totale stikstofverliezen.[3] Het versnellingsplan draagt bij aan het stimuleren van extensieve landbouw, een emissiearme veehouderij en een toekomstbestendig verdienmodel in de zones rondom Natura 2000-gebieden en in beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden. Tegelijkertijd draagt het versnellingsplan bij aan de beoogde integrale aanpak van opgaven in de landbouw door boeren te ondersteunen bij investeringen en aanpassingen van de bedrijfsvoering en door maatregelen gericht op de keten. Eveneens draagt de beoogde inzet bij aan een beperking van de drukfactoren op natuurgebieden en doelen op het gebied van klimaat, water, gewasbeschermingsmiddelen en dierwaardigheid. Biologische productiemethoden die hiertoe leiden worden mede geborgd door het biologische keurmerk, waaraan de biologische verordening ten grondslag ligt.[4]

Maatregelen van het versnellingsplan

Het versnellingsplan betreft een samenhangend pakket voorgenomen maatregelen gericht op het vergroten van vraag, stimuleren van productie en een beter verdienmodel, ketenontwikkeling, onderzoek, data en kennisverspreiding en wet- en regelgeving. Voor alle maatregelen die in het vervolg van de tekst beschreven worden geldt dat definitieve besluitvorming over de toekenning van middelen nog moet plaatsvinden. Naast de genoemde maatregelen is er samenloop met andere maatregelen in de overige hoofdlijnen.

- Met de in te zetten grondinstrumenten wordt, waar kan, extensivering naar onder andere biologische landbouw ondersteund, waaronder bij afwaardering en pacht. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het doel om het biologische landbouwareaal te laten groeien naar 15% in 2030, om biologisch gecertificeerde grond te behouden, en om biologische boeren te clusteren.
- De groei van het areaal biologische landbouw vergroot het aantal boeren dat Agrarisch Natuurbeheer (ANB) maatregelen kan uitvoeren en dit kan het verdienmodel van biologische boeren versterken.

[1] Kamerstukken II, 2025/26, 36800 XIV, nr. 32
[2] https://open.overheid.nl/documenten/d0c116b5-d457-4e1a-a823-9072cfb23e1b/file
[3] https://research.wur.nl/en/publications/organic-inputs-to-reduce-nitrogen-export-via-leaching-and-runoff-/
[4] Verordening (EU) 2018/848

- Het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) biedt biologische boeren mogelijkheden om te investeren in biologische bedrijfsvoering. In de helft tot twee derde van de goedgekeurde aanvragen vanuit het IDL is omschakeling naar biologische een onderdeel.
- In de ontwikkeling van het instrumentarium om biologische landbouw te stimuleren zal gekeken worden naar de samenhang met andere maatregelen die worden ingezet in het kader van extensivering en verduurzaming van de landbouw, zoals het benutten van synergie met ANB en regeneratieve- en natuur-inclusieve landbouw.

Stimuleren productie en verbetering verdienmodel
Het biologische landbouwareaal groeide als percentage van het totale landbouwareaal de afgelopen paar jaar met gemiddeld 0,4%, tot 5,7% in 2025. De groei kwam de afgelopen jaren met name uit de melkveehouderij, terwijl er in de akkerbouw nauwelijks of geen groei was. Het is belangrijk dat er balans is tussen groei van dierlijk en plantaardig bij de groei van het biologische areaal. Er is interesse in omschakeling vanuit boeren, maar zij geven vaak aan dat het verdienmodel niet aantrekkelijk genoeg is, administratieve lasten hoog zijn en er verschillende knelpunten in ketens zijn. Voor de maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van productie en verbetering van het verdienmodel en die hieronder beschreven worden, is het kabinet voornemens middelen beschikbaar te maken. Naast deze maatregelen is de hectarepremie vanuit de Eco-regeling van het GLB van belang, omdat deze van toepassing is op biologische percelen en percelen in omschakeling.

Eenmalige tegemoetkoming voor boeren die omschakelen naar biologisch. Op grond van de biologische verordening geldt per sector een minimum omschakeltermijn, over het algemeen van twee jaar. Omschakelende boeren krijgen in deze periode te maken met kostenderving, omdat zij wel de kosten maken van biologisch beheer van hun areaal, lagere opbrengsten hebben, investeringen moeten doen voor omschakeling en hun producten nog niet als gecertificeerd biologisch mogen afzetten. Momenteel krijgen biologische boeren met percelen in omschakeling ook de premie vanuit de GLB Eco-regeling. Het kabinet beoogt een hogere totale tegemoetkoming waarvoor omschakelende boeren gedurende de twee jaar wanneer zij omschakelen in aanmerking komen. Deze beoogde financiële tegemoetkoming kan samen met de premie vanuit de GLB Eco-regeling een belangrijke bijdrage leveren aan het in stand houden van het verdienmodel van omschakelende boeren.

Stimuleringsregeling omschakeling kleine boeren naar biologisch. Door kleine boeren worden de administratieve lasten nu vaak als te zwaar ervaren om gebruik te maken van ondersteuning vanuit bestaande GLB regelingen. De beoogde maatregel is een subsidieregeling vanuit het GLB met lagere administratieve lastendruk. Dit kan kleine boeren die vaak al volgens de biologische principes produceren en die dat willen helpen om naar biologisch om te schakelen. De doelgroep bestaat over heel Nederland uit 4.500 boeren met minder dan 5 hectare, met een gezamenlijk totaal areaal van ongeveer 16.500 hectare.

Gedeeltelijke tegemoetkoming certificeringskosten (voor ondernemers met omzet boven 80.000 euro). De certificeringskosten vormen voor boeren en verwerkers een belemmering om naar biologische bedrijfsvoering om te schakelen. Er is een breed gehoorde wens dat de overheid deze kosten draagt. Voor de tariefstelling van de certificeringskosten van Skal is het toetsingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten (Rapport Maat houden 2014) leidend. Momenteel worden de jaarlijkse tarieven van Skal voor boeren en verwerkers met een omzet kleiner dan 80.000 euro per jaar al vergoed door de overheid. Met deze aanvullende voorgenomen maatregel wordt beoogd dat de overheid certificeringskosten voor ondernemers met een omzet groter dan 80.000 deels vergoedt. Op grond van de vrijstellingsverordening landbouw kan dergelijke steun staatssteun technisch voor zeven jaar verleend worden zonder notificatie. Als de steun langer verleend zou worden dan moet dat genotificeerd en onderbouwd worden. Vanwege de uitvoerbaarheid en het gelijke speelveld is het van belang dat de mogelijkheid om certificeringskosten vergoed te krijgen in heel Nederland gelijk is voor alle boeren en voor andere bedrijven in de keten en niet beperkt is tot bedrijven in specifieke gebieden.

Zaakbegeleiding omschakelaars. Aangezien omschakeling naar biologisch een andere bedrijfsvoering vraagt, boeren afhankelijk worden van een andere markt en vraag naar biologische producten als een onzekerheid wordt ervaren die omschakeling belemmert, kan deze ondersteuning van grote waarde zijn voor biologische boeren en groei van het areaal. Hiervoor wordt aangesloten bij generieke zaakbegeleiding, waarbij door kennisdeling wordt gezorgd dat kennis over biologisch meegenomen wordt bij advies aan boeren bij het maken van ondernemingsplannen. Hierbij worden onder meer digitale tools gebruikt.

Doorbraak projecten in 10 biologische ketens en regionale ketensamenwerking. Er zijn belemmeringen in specifieke biologische ketens die ervoor zorgen dat de groeipotentie momenteel niet volledig kunnen worden benut. In de biologische akkerbouw is er voor het bouwplan bijvoorbeeld geen of een onvoldoende aantrekkelijk verdienmodel. Het voorstel is om gerichte biologische ketendoorbraak projecten te ondersteunen waarin marktpartijen samen werken aan het wegnemen van belemmeringen en aan de juiste condities om te komen tot investeringen in haalbare businesscases en vervolgens marktintroductie. De overheid is hierin één van de partners, terwijl de sector zelf de afspraken draagt en het voortouw neemt in de uitvoering. In de projecten kan een sterke regionale component zitten, waardoor er een link is met de zoneringsaanpak. Hierbij heeft het ontwikkelen van een subsidieregeling de voorkeur, zodat de beste projecten in aanmerking komen voor (dezelfde) ondersteuning.

Stimuleren van vraag
In 2025 bedroeg het marktaandeel van biologische producten 4 á 5%. De vraag naar biologische landbouwproducten heeft een stevige impuls nodig naarmate het areaal verder groeit. Dit vraagt om krachtige maatregelen om groei van de vraag aan te jagen. In de brief waar dit document een bijlage van is, ben ik al ingegaan op het maken van ketenafspraken en mogelijke wettelijke maatregelen om de vraag naar biologische producten te stimuleren. Hierbij wordt zoveel mogelijk ingezet op het vergroten van de vraag naar biologische producten die in Nederland geproduceerd kunnen worden. Het is bij dergelijke afspraken en maatregelen een randvoorwaarde dat rekening wordt gehouden met uitvoerbaarheid en (internationale en Europese) wet- en regelgeving, waarbij onder meer noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van belang zijn.

Momenteel is de doelstelling in het Categorieplan Consumptieve Dienstverlening voor de inkoop van biologische producten 25%. Het kabinet heeft de ambitie om dit percentage biologische producten voor Rijkscatering op te hogen naar 50%. Dit kan door een eis op te nemen dat in elk nieuw contract tussen een rijksdeelnemer en een cateraar 50% (volume in kg's) van de inkoop ten behoeve van het assortiment het keurmerk EU-biologisch heeft (incl. EKO en Demeter). Het kabinet laat de Tweede Kamer voor het einde van 2026 weten hoe de overheid naar deze ambitie toegroeit. Ervaring met inkoop van biologisch voedsel in ziekenhuizen, verpleeghuizen en crèches in Denemarken leert dat hoge ambities (90-100%) haalbaar en betaalbaar zijn wanneer dit samen gaat met het kiezen van bijvoorbeeld meer plantaardige, lokale en seizoens-producten en door voedselverspilling aan te pakken.

Daarnaast wordt beoogd om een aantal maatregelen voort te zetten die momenteel al onderdeel zijn van het actieplan en die gericht zijn op het stimuleren van de vraag naar biologische producten, zoals het marktprogramma van RVO, de landelijke consumentencampagne van de overheid en de ondersteuning van bio-regio's en -gemeenten. Voor de subsidieregeling 'Vergroten afzet biologische landbouwproducten' (Vabiola) geldt dat een intensivering beoogd wordt. Daarnaast is het voornemen om de inzet op het vergroten van export van biologische producten uit Nederland te intensiveren.

Kennis en innovatie
Kennis is essentieel om groei van biologische productie en consumptie te realiseren. Vanuit de huidige inzet van het actieplan wordt uitvoering gegeven aan een kennisagenda en zijn er verschillende activiteiten om kennis te verspreiden. Door de voorgenomen intensivering kan meer praktijk gericht en innovatief onderzoek plaatsvinden en kan data verzameld worden over emissies op biologische bedrijven, evenals het betrekken van meer kennis- en onderwijsinstellingen en andere partijen. In aanvulling hierop loopt biologisch mee in de voorgenomen fieldlabs aanpak. Hierdoor kunnen biologische en omschakelende boeren kennis opdoen en van elkaar kunnen leren. Daarnaast loopt biologische landbouw mee in het programma 'Robots naar de boeren praktijk', wat kansen biedt voor de ontwikkeling en uitrol van innovaties. In de biologische akkerbouw zijn arbeidskosten hoog. Het gebrek aan bewezen robottechnieken en de hoge investeringskosten zijn een belemmering voor adoptie. Daarnaast ziet RVO een mogelijkheid om (elektrisch aangedreven) autonome mobiele machines die onkruid verwijderen toe te voegen aan de Milieulijst van de MIA/Vamil. Onderzoek hiernaar wordt voor het einde van dit jaar afgerond.

Wet en regelgeving
Recent onderzoek van RVO en Bionext laat zien dat boeren die willen verduurzamen, inclusief biologische boeren en boeren die omschakelen, belemmeringen in de toegankelijkheid van regelingen en hoge regeldruk ervaren. Veel belemmeringen die door deze groep boeren ervaren worden, hebben te maken met administratieve lasten, vestiging, subsidies, diergezondheid, handhaving en afzet en handel. De maatregel ziet op meer uitvoeringskracht om de toegankelijkheid van regelingen te verbeteren en de regeldruk te verminderen. Veel ligt echter vast in Europese wetten en regelingen, waardoor de nationale speelruimte beperkt is. Tegelijkertijd zijn er wel zaken die op nationaal niveau bepaald kunnen worden en van invloed kunnen zijn op het gelijke speelveld tussen lidstaten, bijvoorbeeld de nationale annexen (teeltmateriaal). Met de beoogde inzet komt er meer capaciteit om duidelijkheid te scheppen over de beperkingen en (on)mogelijkheden op nationaal niveau.

Rijkscatering
De Rijksoverheid is een belangrijke opdrachtgever en kan met haar beleid voor de catering een krachtige impuls geven aan het versterken van de afzetmarkt en het verdienvermogen van de Nederlandse landbouwsector. Daarnaast heeft het Rijk een belangrijke voorbeeldrol. Al jaren wordt er via de categorie Consumptieve Dienstverlening veel inzet gepleegd om de catering en het voedselaanbod binnen de Rijksoverheid te verduurzamen. Passend bij het gehele maatregelenpakket zet het kabinet in op scherpere ambities en doelen.

Eerder in deze bijlage is beschreven dat de Rijksoverheid haar rol in de afzetmarkt wil gebruiken en toe zal groeien naar een inkoopambitie van 50% biologische producten. Hiermee wil de overheid voorop lopen in wat van andere partijen in de keten wordt gevraagd. Voor andere duurzaamheidsindicatoren, zoals dierwaardigheid en voedselverspilling, wordt er verder ingezet op een integrale uitwerking binnen de categorie catering van het Rijk, voor een ambitieuzere inkoop. Dit draagt bij aan een 'practice what you preach' aanpak door de rijksoverheid als launching customer. Hierbij wordt als basis ingezet op het verhogen van de minimale inkoop van plantaardige eiwitten naar 60%, van alle ingekochte producten, conform de adviezen van het Voedingscentrum.5 Binnen de categorie catering worden tevens de afspraken van het Convenant 'Stappen naar dierwaardige veehouderij' opgenomen.

Aanvullend op de ambities voor de inkoop van biologische producten wordt ingezet op een samenwerking met ASC (duurzame aquacultuur), MSC (duurzame visserij) en het Beter Leven keurmerk (dierenwelzijn), waarmee de Rijksoverheid verkent welke stappen ze als opdrachtgever kan zetten richting grondstofcertificering. Hierbij wordt gecommitteerd aan het alleen nog maar inkopen van producten die ASC, MSC of minimaal BLk 1 ster gecertificeerd zijn. De inrichting van een monitoring van de Rijkscatering is een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen sturen op inzet van cateraars om de afgesproken inkoopcriteria te halen.

De afgelopen jaren zijn de kosten voor de catering flink gestegen. Onder meer door de prijsverhogingen van voedsel, gestegen kosten voor energie en vervoer en CAO-verhogingen voor cateringpersoneel. De verwachting is dat dit de komende tijd nog verder zal toenemen. Voor de geschetste opties kunnen kostenstijgingen gedempt worden door bijvoorbeeld meer plantaardig aan te bieden en de voedselverspilling aan te pakken. Het is momenteel niet mogelijk en wenselijk om de kosten te compenseren met subsidies. Dit betekent dat de extra kosten doorberekend worden aan de gasten van de bedrijfsrestaurants.

Impuls aan een sociaal en economisch sterk platteland
De maatregelen voor landbouw, natuur en stikstof kunnen alleen gedragen worden als we dit moment benutten om met de regio's een nieuw economisch verhaal neer te zetten, sociale structuren te versterken en krachten van het platteland te benutten. Daarom zet het kabinet in op enerzijds een landsbreed actieprogramma Sterk Platteland en anderzijds een sociaaleconomisch investeringsprogramma voor specifieke gebieden.

Met het actieprogramma wil het kabinet de stap maken naar een samenhangender en zichtbaarder plattelandsbeleid. Dat verdient het platteland als belangrijk onderdeel van Nederland die het thuis is van vele mensen en rijk is aan tradities, cultuur en natuur. Het programma zal een aantal acties omvatten, zodat de belangen en perspectieven van het platteland beter worden meegenomen in het Rijksbeleid. Dit sluit nauw aan op bestaande beleidsinitiatieven naar aanleiding van het "Elke

[5] https://www.voedingscentrum.nl/professionals/gezonde-eetomgeving/de-richtlijn-gezondere-eetomgevingen/aanbestedingsadvies-voor-gezonde-duurzame-catering.aspx

regio telt”-rapport6, zoals het Nationaal Programma Vitale Regio’s en de stap naar een beleids- en investeringslogica die recht doet aan de regionale diversiteit van Nederland. Verder zal in het actieprogramma ingezet worden op het ondersteunen van landsbrede initiatieven die gemeenschappen, (regionale) cultuur en tradities en ondernemerschap versterken, en die nieuwe economische dragers op het platteland mogelijk maken. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de inzichten en adviezen uit het lopende OESO-onderzoek naar het Nederlandse plattelandsbeleid dat begin 2027 wordt opgeleverd. Voor de uitwerking wordt de samenwerking gezocht met medeoverheden, maatschappelijke partijen, belangenorganisaties (zoals P10 en de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen) en lokale stakeholders.

Het kabinet zal doorlopend onderzoek blijven doen naar de ontwikkelingen op het platteland en mogelijke effecten van onder andere de landbouwtransitie en manieren om hierop in kunnen te spelen.7 Mede op basis van de inzichten uit deze onderzoeken investeert het kabinet in initiatieven vanuit de samenleving die bijdragen aan de versterking van lokale gemeenschappen. Dat kan gaan om kleinschalige initiatieven en evenementen, recreatieve voorzieningen, het ondersteunen van nieuwe economische activiteiten (voor boeren en andere ondernemers), korte ketens en streekproducten, landschaps- en natuurkwaliteit en maatschappelijke voorzieningen in kleine kernen. Daarbij wordt optimale aansluiting gezocht bij onder meer het EU-instrument LEADER en worden bestaande netwerken en overleggen benut. Het kabinet is voornemens in totaal €100 miljoen. beschikbaar te stellen voor het actieprogramma en gebiedsspecifieke sociaaleconomische investeringen.

[6] Kamerstukken 2023-2024, 29697, nr. 114.
[7] Kamerstukken 28973 nr. 296