

Speciaal verslag

Biologische landbouw in de EU

Lacunes en inconsistenties belemmeren het succes van het beleid



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-12
Biologische landbouw als duurzamere landbouwpraktijk	01-04
Biologische landbouw vormt een integraal onderdeel van de biologische sector	05-06
EU-beleid voor de biologische sector	07-10
Rollen en verantwoordelijkheden	11-12
Reikwijdte en aanpak van de controle	13-17
Opmerkingen	18-77
Hiaten in EU- en nationaal beleid voor de biologische sector	18-35
Het EU-beleid voor de biologische sector wordt verzwakt door lacunes in het strategisch kader	19-24
Tekortkomingen in nationaal beleid belemmeren de ontwikkeling van de biologische sector in de EU	25-31
Lidstaten besteedden slechts gedeeltelijk aandacht aan de specifieke behoeften van hun biologische sector bij het programmeren van GLB-steun	32-35
Areaal toegenomen, maar de integratie van de doelstellingen van biologische landbouw in het GLB blijft een uitdaging	36-59
GLB-steun heeft geholpen bij het vergroten van het areaal dat wordt gebruikt voor biologische landbouw, maar de milieuvoordelen waren niet altijd gegarandeerd	37-43
Lidstaten zorgden er niet altijd voor dat GLB-steun voor biologische landbouw leidt tot biologische productie	44-51
Lidstaten hebben de GLB-financiering onvoldoende gericht op de verdere ontwikkeling van de biologische sector	52-59

Beperkte gegevens bemoeilijken goede beleidsvorming voor de biologische sector	60-77
De impact van de GLB-steun voor biologische landbouw kan niet worden beoordeeld	61-66
Bestaande EU-instrumenten zijn niet geschikt om de impact van biologische landbouw te analyseren	67-71
Minder statistische variabelen verzameld over de biologische sector	72-77
Conclusies en aanbevelingen	78-82
Bijlage — Consumptie van biologische producten in lidstaten	
Afkortingen	
Woordenlijst	
Antwoorden van de Commissie	
Tijdslijn	
Controleteam	

Samenvatting

I Biologische landbouw is een landbouwmethode waarbij levensmiddelen worden geproduceerd met behulp van natuurlijke stoffen en processen, waardoor de biodiversiteit toeneemt en de water-, lucht- en bodemverontreiniging afneemt. De Commissie beschouwt biologische landbouw als een essentieel instrument om landbouw te verduurzamen en heeft zich ten doel gesteld dat uiterlijk in 2030 25 % van de landbouwgrond in de EU biologisch wordt bebouwd — een aanzienlijke stijging ten opzichte van de 10,5 % in 2022. In de periode 2014-2022 ontvingen landbouwers ongeveer 12 miljard EUR ter ondersteuning van biologische landbouwpraktijken in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

II Tijdens onze controle hebben wij de opzet, uitvoering en monitoring van EU-steun voor biologische landbouw beoordeeld. De controle had betrekking op de periode 2014-2022. Waar nodig controleerden we echter ook de bestaande bepalingen en programma's voor de periode 2023-2027. Wij hebben deze controle uitgevoerd in het licht van het aanzienlijke bedrag dat de EU uitgeeft aan biologische landbouw. Met dit verslag verwachten we een bijdrage te leveren aan het EU-beleid voor de biologische sector en aan de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het GLB na 2027, die gepland staan voor 2025.

III In het algemeen concludeerden wij dat er voor de biologische sector tekortkomingen voorkomen in het beleid van zowel de EU als de lidstaten. GLB-middelen werden gebruikt om het areaal te vergroten dat voor biologische landbouw wordt gebruikt, zonder voldoende rekening te houden met de milieu- en markt doelstellingen die zijn vastgelegd in het EU-beleid voor biologische landbouw. Wegens gegevensbeperkingen was het niet mogelijk om de impact van het beleid te beoordelen.

IV We vonden tekortkomingen in het strategisch kader van het EU-beleid voor de biologische sector. In de EU-actieplannen, die de Commissie gebruikt om de strategie voor de biologische sector te bepalen, ontbreken belangrijke elementen. Het huidige plan is een verbetering ten opzichte van het vorige. Het bevat echter nog steeds geen kwantificeerbare streefdoelen voor de gedefinieerde doelstellingen en maatregelen, noch een manier om de voortgang te meten. Het enige streefdoel voor de biologische sector, het omzetten van 25 % van de landbouwgrond in biologisch bebouwde grond, is niet bindend en is alleen gericht op het vergroten van het areaal. Het ontbreekt aan een strategie en aan streefdoelen voor de biologische sector na 2030.

V De mate van ontwikkeling en ambities op het gebied van biologische landbouw verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten. Hoewel op drie na alle 27 lidstaten van de EU nu over actieplannen voor biologische landbouw beschikken, bestaat het risico dat deze niet volstaan om het EU-streefdoel van 25 % in 2030 te halen. Om dit streefdoel te kunnen bereiken, zou er een verdubbeling moeten plaatsvinden van de huidige jaarlijkse toename van biologische landbouw. In lidstaten waar de biologische sector onderontwikkeld is, kunnen nationale actieplannen een sleutelrol spelen bij het stimuleren van ontwikkeling. Door de slechte kwaliteit van deze plannen is de impact ervan echter beperkt.

VI Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de belangrijkste bron van financiering voor de ontwikkeling van biologische landbouw in de EU. Wij constateerden dat deze steun weliswaar heeft bijgedragen tot een toename van de hoeveelheid biologisch bebouwde grond, maar dat de integratie van de milieu- en markt doelstellingen van het EU-beleid voor biologische landbouw in de EU-uitgaven een uitdaging blijft.

VII De verlening van EU-steun voor biologische landbouw is gebaseerd op verwachte milieuvoordelen, maar deze zijn niet altijd gegarandeerd. In de vier door ons bezochte lidstaten werden de regels voor biologische landbouw niet consistent toegepast, met name wat betreft gewasrotatie en dierenwelzijn. Het positieve milieueffect van biologische landbouw zou kunnen worden versterkt door de integratie van vrijwillige beginselen in de EU-uitgaven, maar we ontdekten dat de lidstaten dit zelden deden.

VIII Een van de doelstellingen van het EU-beleid is ervoor te zorgen dat biologische landbouw een grote verscheidenheid aan levensmiddelen produceert om de markt te voorzien van duurzame producten. Een goed ontwikkelde markt fungeert als een extra stimulans voor landbouwers om over te schakelen op biologische landbouw en faciliteert groei op lange termijn. Desondanks hebben de lidstaten de GLB-financiering onvoldoende gericht op het versterken van de positie van de landbouwer in de waardeketen en het verder ontwikkelen van de biologische sector.

IX De Commissie monitort zowel de EU-uitgaven voor biologische landbouw als de omvang van het steunareaal. De impact van deze steun kan echter niet worden beoordeeld omdat de bestaande instrumenten niet geschikt zijn voor het beoogde doel. Bovendien heeft de Commissie geen gegevens over de wijze waarop de EU-uitgaven de ontwikkeling van de biologische sector buiten de biologische landbouw ondersteunen, vooral omdat er nu minder gegevens worden verzameld dan vóór 2021.

X Op basis van onze bevindingen bevelen wij aan dat de Commissie:

- o het strategisch kader van de EU voor de ontwikkeling van de biologische sector versterkt, door de vaststelling van een manier om de vooruitgang te meten en door de formulering van een visie voor na 2030;
- o milieu- en markt doelstellingen beter integreert in de GLB-steun en de middelen voor de periode na 2027 beter richt op de ontwikkeling van de biologische sector;
- o zorgt voor de beschikbaarheid van relevante gegevens om de ontwikkeling van de biologische landbouw en de invloed ervan op het milieu en het klimaat te beoordelen door doeltreffender gebruik te maken van bestaande instrumenten en informatie.

Inleiding

Biologische landbouw als duurzamere landbouwpraktijk

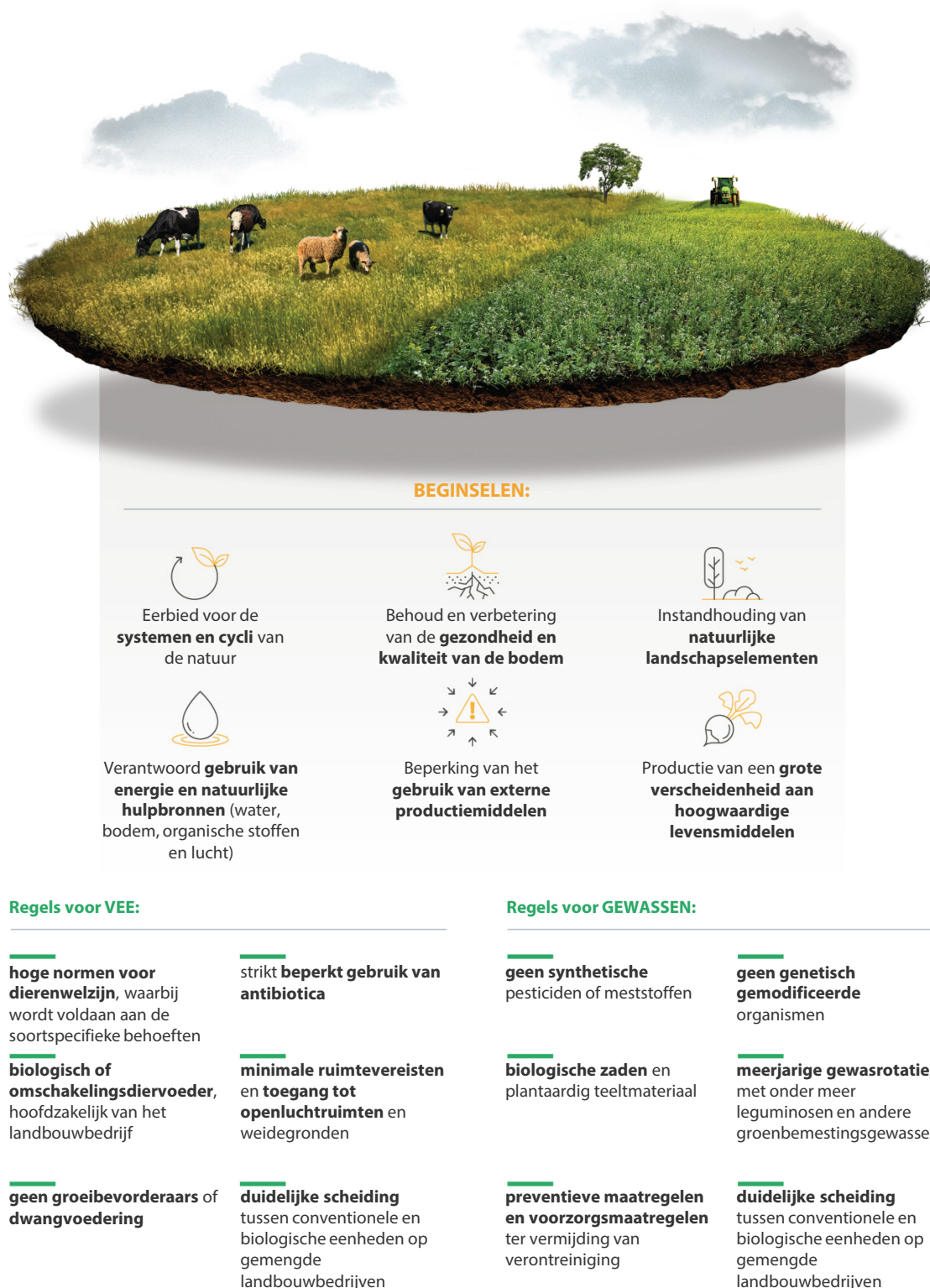
01 Bijna 40 % van het land in de EU wordt gebruikt voor landbouw¹. De belangrijkste rol van de landbouw is het leveren van levensmiddelen, maar de landbouw draagt ook bij aan de ontwikkeling en sociale cohesie van plattelandsgebieden. Landbouw is afhankelijk van het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Daarnaast is deze echter ook een bron van milieu- en klimaatdruk, wat leidt tot bodem-, water- en luchtverontreiniging en overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen².

02 Sinds de jaren negentig moedigt de EU het gebruik van milieuvriendelijkere landbouwpraktijken aan. Van deze praktijken is biologische landbouw de enige landbouwproductiemethode die op EU-niveau is gestandaardiseerd en gereguleerd. Biologische landbouw is erop gericht levensmiddelen te produceren met behulp van natuurlijke stoffen en processen, in overeenstemming met de beginselen en voorschriften die zijn vastgelegd in de EU-wetgeving (zie [figuur 1](#)).

¹ Eurostat, [Farms and farmland in the European Union — statistics](#), 2020.

² EEA, [SOER2020](#), blz. 295 en 314.

Figuur 1 — Beginselen en regels van biologische landbouw



Bron: ERK, op basis van [Verordening \(EU\) 2018/848 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten](#).

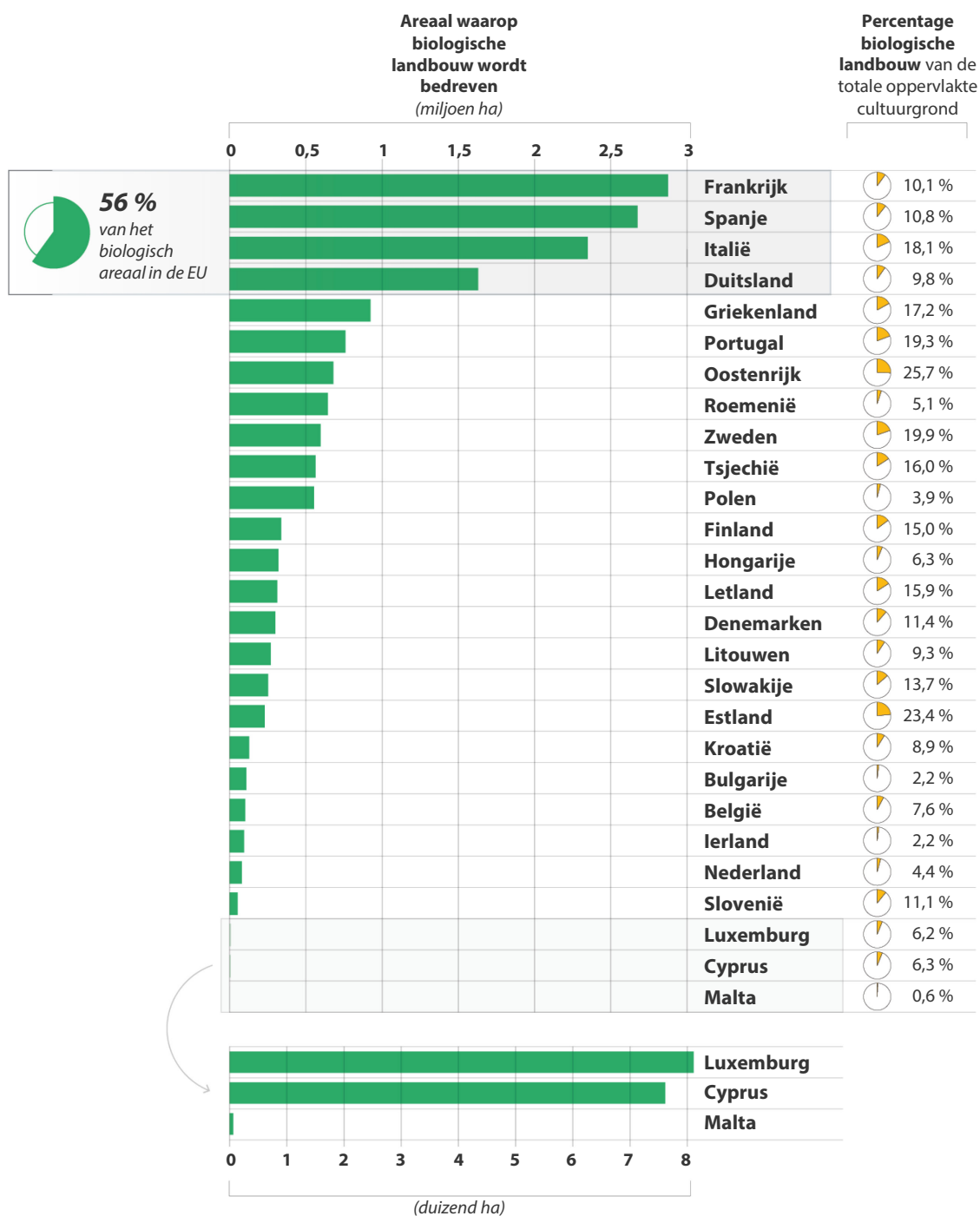
03 Omdat biologische landbouw gebaseerd is op een strikte beperking van synthetische bestrijdingsmiddelen en meststoffen, wordt deze vorm van landbouw beschouwd als een milieuvriendelijker alternatief voor conventionele landbouw, waardoor de biodiversiteit toeneemt en de water-, lucht- en bodemvervuiling afneemt³. Gewasrotatie en andere beheerspraktijken die op biologische landbouwbedrijven worden gebruikt, kunnen zowel de gezondheid en vruchtbaarheid van de bodem verbeteren als het vermogen van de bodem om water vast te houden en koolstof op te slaan, waardoor de klimaatbestendigheid wordt vergroot.

04 In 2022 werd in de EU op ongeveer 17 miljoen hectare biologisch beteeld, wat neerkomt op 10,5 % van de totale oppervlakte cultuurgrond⁴. Hoewel het aandeel van het biologische landbouwareaal in de EU sinds 2014 gestaag is toegenomen, verschilt de toepassing van biologische landbouw aanzienlijk tussen de lidstaten, van 0,6 % in Malta tot 25,7 % in Oostenrijk (zie [figuur 2](#)).

³ Smith OM, Cohen AL, Rieser CJ, Davis AG, Taylor JM, Adesanya AW, Jones MS, Meier AR, Reganold JP, Orpet RJ, Northfield TD en Crowder DW, [Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis](#), september 2019.

⁴ Eurostat, [Developments in organic farming](#).

Figuur 2 — Vier lidstaten zijn goed voor bijna 60 % van het biologische landbouwareaal in de EU



NB: Voor Oostenrijk hebben we de gegevens uit 2020 gebruikt.

Bron: ERK, op basis van [Eurostat-statistieken over biologische landbouw](#) van 2022 (geëxtraheerd op 25 juni 2024).

Biologische landbouw vormt een integraal onderdeel van de biologische sector

05 De biologische landbouw voorziet de markt van biologische producten, zodat wordt ingespeeld op de vraag van de consument naar duurzamere levensmiddelen. Deze vorm van landbouw vormt daarom de kern van de biologische sector, die alle betrokken spelers en processen omvat, van het landbouwbedrijf tot aan de consument (zie [figuur 3](#)). De ontwikkeling van de biologische landbouw is nauw verbonden met de ontwikkeling van de biologische sector.

Figuur 3 — De biologische sector



Bron: ERK.

06 In 2022 waren biologische producten goed voor ongeveer 4 % van de totale EU-voedselmarkt, met een omzet van 45 miljard EUR⁵. Tussen 2014 en 2022 is de verkoop van biologische producten in de EU meer dan verdubbeld⁶. Er bestaan echter nog steeds grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de consumptie van biologische producten. In 2022 schommelden de uitgaven hiervoor tussen 2 EUR per hoofd van de bevolking in Roemenië en 365 EUR per hoofd van de bevolking in Denemarken (zie *bijlage*). Deze verschillen benadrukken de ongelijke ontwikkeling van de markt voor biologische producten in de EU en het verband met de koopkracht in de lidstaten.

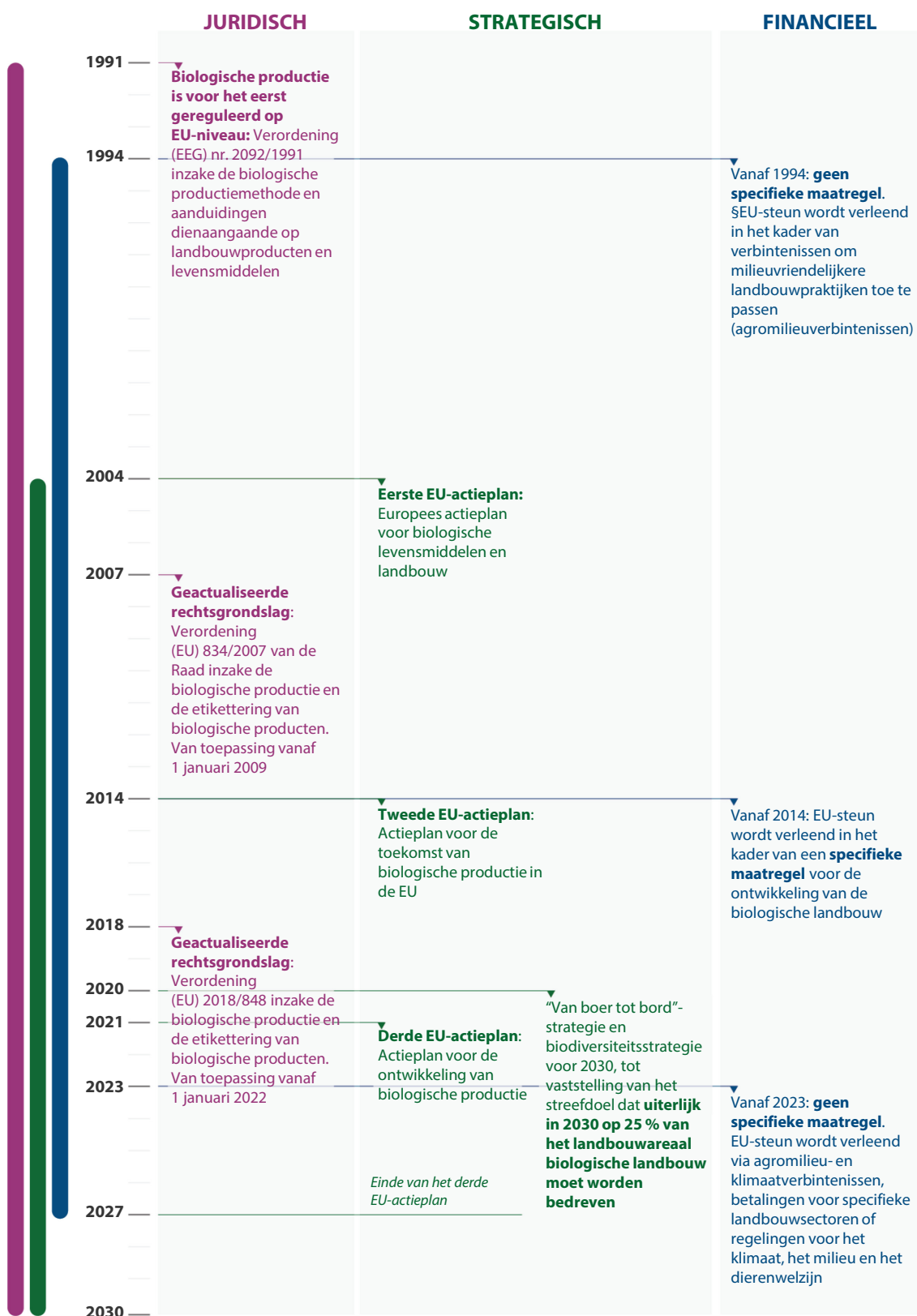
EU-beleid voor de biologische sector

07 De ontwikkeling van de biologische landbouw wordt gestuurd door de beginselen, regels en doelstellingen die zijn vastgelegd in het EU-beleid voor de biologische sector. Dit beleid bestaat uit drie lagen: een rechtskader, een strategisch kader en een financieel kader. Het beleid is sinds 1991 van kracht en heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld (zie *figuur 4*).

⁵ [FiBL Statistics](#) over de detailhandelsverkoop van biologische producten, en [gegevens van statista](#) over de verkoop van levensmiddelen in de EU-27 (voor het laatst geëxtraheerd op 12 april 2024).

⁶ *Ibid.*

Figuur 4 — Evolutie van het EU-beleid voor de biologische sector



Bron: ERK.

08 De [verordening inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten](#) (de verordening inzake biologische productie) vormt de rechtsgrondslag voor de biologische landbouw en reguleert de rest van de biologische toeleveringsketen, van landbouwers tot detailhandelaren (zie [figuur 3](#)). In de verordening zijn zowel de doelstellingen en beginselen van de biologische productie vastgelegd als de regels die biologische landbouwers en andere exploitanten moeten naleven om als biologisch te worden gecertificeerd.

09 De Commissie heeft het rechtskader van de biologische sector aangevuld met drie opeenvolgende actieplannen, gepubliceerd in 2004, 2014 en 2021. Deze actieplannen waren ook bedoeld om de EU-strategie voor biologische landbouw te bepalen⁷. In mei 2020 publiceerde de Commissie de “[van boer tot bord](#)”-strategie en de [EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030](#), waarmee de [Europese Green Deal](#) ten uitvoer wordt gelegd. Beide strategieën stelden als strategisch doel om uiterlijk in 2030 op 25 % van de landbouwgrond in de EU biologische landbouw te bedrijven. Hoewel dit streefdoel niet bindend is, wordt hiermee aangetoond dat de biologische landbouw een rol kan spelen bij het bereiken van de milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU.

10 Financiële steun voor de ontwikkeling van biologische landbouw is voornamelijk verstrekt via het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In de periode 2014-2022 ontvingen landbouwers bijna 12 miljard EUR aan EU-steun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) voor het overschakelen op of het behoud van biologische landbouwpraktijken. Daarnaast:

- o heeft het Europees Landbouwgarantiefonds in de periode 2014-2022 ongeveer 60,6 miljoen EUR beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van de biologische productie in de groente- en fruitsector via producentenorganisaties;
- o heeft de EU in de periode 2014-2020 ongeveer 45 miljoen EUR aan financiële steun verstrekt voor onderzoek en innovatie in de biologische landbouw in het kader van Horizon 2020; is in de periode 2021-2027 30 % van de Horizon Europa-financiering voor landbouw, bosbouw en plattelandsgebieden uitgetrokken voor kwesties die direct of indirect verband houden met de biologische sector;

⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie van de effectbeoordeling bij “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund”, [SWD\(2014\) 065 final](#), maart 2014.

- o was in de periode 2016-2023 via het EU-beleid ter bevordering van de agrovoedingssector ongeveer 140 miljoen EUR uitgetrokken voor de bevordering van biologische producten⁸, en
- o hebben de lidstaten voor de periode 2023-2027 in hun strategische GLB-plannen gepland om ongeveer 14,7 miljard EUR toe te wijzen aan de ondersteuning van de biologische landbouw⁹.

Rollen en verantwoordelijkheden

11 Via het directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling (DG AGRI) bepaalt de Commissie, in overleg met andere directoraten-generaal, het algemene EU-beleid voor de biologische sector. De Commissie keurt de programma's voor plattelandontwikkeling van de GLB van de lidstaten goed en voorziet de lidstaten van strategische richtsnoeren inzake het EU-beleid voor biologische producten. Samen met DG AGRI verzamelt, valideert en publiceert Eurostat gegevens over de biologische sector. Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek levert wetenschappelijk onderbouwde kennis, zodat de impact van het EU-beleid kan worden gemonitord en beoordeeld.

12 Op basis van hun specifieke situaties en behoeften zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het vaststellen van de nationale doelstellingen voor biologische landbouw en de biologische sector. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor het programmeren van adequate financiële steun van de EU en de lidstaten om deze doelstellingen te verwezenlijken. De lidstaten zorgen voor de programmering en uitvoering van relevante EU-steun aan de hand van hun programma's voor plattelandontwikkeling.

⁸ [Selectiebesluiten van de Commissie](#) voor het EU-beleid ter bevordering van de agrovoedingssector voor de periode 2016-2023.

⁹ Commissie, [Approved 28 CAP strategic plans \(2023-2027\)](#), blz. 74, juni 2023.

Reikwijdte en aanpak van de controle

13 We onderzochten de opzet, uitvoering en monitoring van EU-steun voor biologische landbouw. Wij hebben onderzocht of de Commissie en de lidstaten:

- o een degelijk beleid voor de biologische sector hadden ontworpen om de biologische landbouw te stimuleren;
- o GLB-middelen efficiënt hebben gebruikt om de milieu- en marktdoelstellingen van de biologische landbouw te ondersteunen, en
- o de impact van het EU-beleid naar behoren hebben gemonitord en geëvalueerd.

14 In het licht van ons recente [Speciaal verslag nr. 04/2019](#) over het controlesysteem voor biologische producten en [Speciaal verslag 25/2023](#) over het aquacultuurbeleid van de EU hebben wij controles en certificering van de biologische landbouw en de biologische aquacultuursector uitgesloten van onze controle. Gezien hun specifieke aard hebben we ook de biologische bijenteelt, onderzoek en innovatie in de biologische landbouw en het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) ter ondersteuning van de biologische productie in de groente- en fruitsector uitgesloten (zie paragraaf [10](#)).

15 Wij hebben deze controle uitgevoerd in het licht van het streefdoel van 25 % voor biologische landbouw en de bijna 12 miljard EUR aan EU-steun in de periode 2014-2022 voor het overschakelen op of het behoud van biologische landbouwpraktijken. We verwachten dat onze aanbevelingen en bevindingen zullen worden meegenomen in de ontwikkeling van het EU-beleid inzake biologische landbouw en in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het GLB na 2027, die gepland staan voor 2025.

16 Onze controle had betrekking op de periode 2014-2022. Waar nodig controleerden we ook de bestaande bepalingen en programma's voor de periode 2023-2027. Wij ontvingen controle-informatie door middel van:

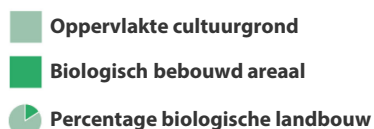
- o vergaderingen met vertegenwoordigers van de Commissie (DG AGRI, Eurostat en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek);
- o een beoordeling van relevante gegevens en documenten, waaronder specifieke wetgeving en studies, effectbeoordelingen en controleverslagen, alsmede evaluaties en monitoringinformatie;

- o de analyse van statistische gegevens en gegevens over het financieringsbeheer voor de biologische sector in de EU;
- o gesprekken met nationale en regionale autoriteiten en gestructureerde bijeenkomsten met vertegenwoordigers uit de biologische sector;
- o bezoeken ter plaatse aan 26 biologische landbouwbedrijven die financiële steun van de EU hadden ontvangen (tussen zes en zeven landbouwbedrijven in elke door ons bezochte lidstaat);
- o een studiebezoek aan Denemarken, een lidstaat die sinds 1987 beleidsondersteuning biedt voor biologische landbouw en die over een goed ontwikkelde markt voor biologische producten beschikt;
- o een paneldiscussie met deskundigen op het gebied van wetenschap, beleid en biologische landbouw.

17 We brachten controlebezoeken aan vier lidstaten: Roemenië, Polen, Oostenrijk en Italië. We selecteerden deze landen om verschillende aandelen biologisch areaal en verschillende ontwikkelingsmogelijkheden te bestrijken (zie [figuur 5](#)). In Italië selecteerden we de regio's Campanië en Sicilië teneinde de regionale uitvoering van GLB-steun te onderzoeken.

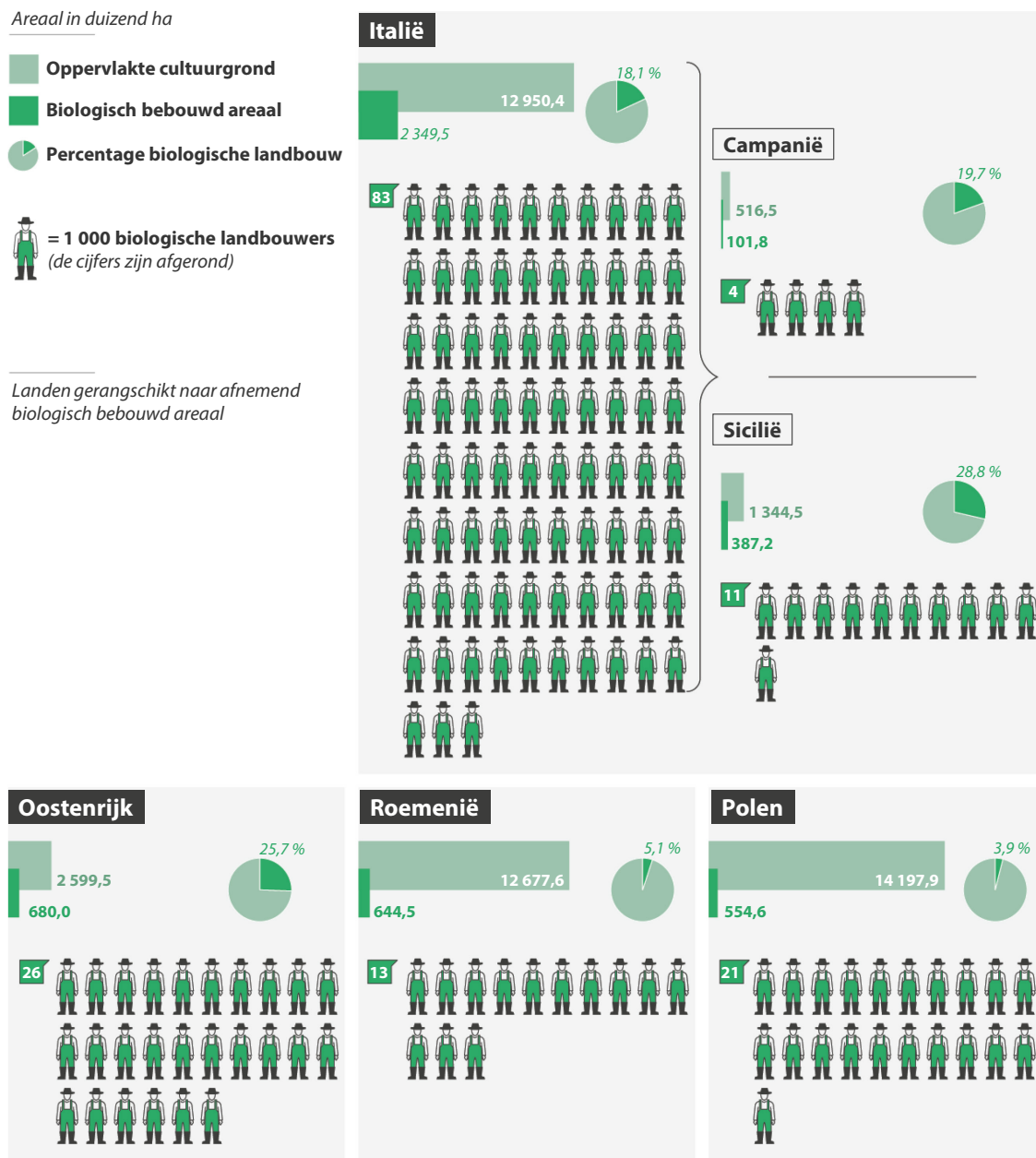
Figuur 5 — Biologische landbouw in de gecontroleerde lidstaten

Areaal in duizend ha



= 1 000 biologische landbouwers
(de cijfers zijn afgerond)

Landen gerangschikt naar afnemend biologisch bebouwd areaal



Bron: ERK, op basis van Eurostat-statistieken van 2022 over [biologische landbouw](#) (geëxtraheerd op 25 juni 2024), en [Bio in Cifre 2023](#) voor Sicilië en Campanië. Voor Oostenrijk hebben we de gegevens uit 2020 gebruikt.

Opmerkingen

Hiaten in EU- en nationaal beleid voor de biologische sector

18 Wij hebben gekeken naar het beleid van de Commissie en de lidstaten ter ondersteuning van biologische landbouw¹⁰. Wij verwachtten dat:

- o de Commissie een alomvattend EU-beleid voor de biologische sector had ontworpen;
- o de lidstaten nationaal beleid hadden opgesteld ter ondersteuning van biologische landbouw;
- o de lidstaten GLB-middelen hadden geprogrammeerd overeenkomstig de specifieke behoeften van hun eigen biologische sector.

Het EU-beleid voor de biologische sector wordt verzwakt door lacunes in het strategisch kader

19 Volgens de Commissie vormen de EU-actieplannen voor biologische landbouw het strategisch kader van de EU voor de biologische sector. We ontdekten echter dat het actieplan 2014-2020 geen doelstellingen voor de biologische sector bevatte. Ook ontbraken er belangrijke elementen, zoals:

- o kwantificeerbare streefdoelen voor de specifieke doelstellingen en acties van het plan;
- o mijlpalen en een tijdschema voor de uitvoering van de acties;
- o indicatoren voor het monitoren van de voortgang;
- o duidelijk omschreven rollen en verantwoordelijkheden, en
- o financiële toewijzingen.

¹⁰ Better regulation toolbox, 2021.

20 In het actieplan 2021-2027 gaf de Commissie aan dat de acties in het kader van het vorige plan waren uitgevoerd, zonder daarbij te specificeren welke activiteiten waren uitgevoerd en wat er was bereikt. Door het ontbreken van gekwantificeerde doelstellingen, monitoringindicatoren en een evaluatie blijft de werkelijke impact van het actieplan 2014-2020 onbekend.

21 In 2020 werd het strategische doel voor de biologische sector vastgesteld op basis van de niet-bindende toezegging om uiterlijk in 2030 25 % van het landbouwareaal in de EU biologisch te bebouwen (zie paragraaf 09). Ter ondersteuning hiervan heeft de Commissie het actieplan voor de periode 2021-2027 opgesteld. Het actieplan bevatte specifieke doelstellingen om de bijdrage van de biologische landbouw aan duurzaamheid te vergroten, de vraag te stimuleren en het consumentenvertrouwen te waarborgen, alsmede de omschakeling aan te moedigen en de hele waardeketen te versterken.

22 Wij vonden het plan 2021-2027 een verbetering ten opzichte van het vorige. Het bevat meer details over de specifieke activiteiten die binnen elke actie moeten worden uitgevoerd. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de Commissie, de lidstaten en andere belanghebbenden. De Commissie heeft om de zes maanden een voortgangsverslag opgesteld om follow-up te geven aan de uitgevoerde activiteiten.

23 Ondanks de geboekte vooruitgang ontbreken in het plan nog steeds kwantificeerbare streefdoelen voor de drie specifieke doelstellingen. Daarnaast ontbreekt het aan middelen om de voortgang van de voorgestelde acties te monitoren. Zonder deze elementen zal het moeilijk zijn om de bijdrage aan de ontwikkeling van de biologische sector te beoordelen. De duurzaamheid van de biologische landbouw op termijn hangt af van de algehele ontwikkeling van de biologische sector. Een goed ontwikkelde sector zou landbouwers de economische prikkels geven om over te schakelen op biologische landbouw. Het streefdoel van 25 % verwijst echter alleen naar het areaal waarop biologische landbouw moet worden bedreven, zonder strategische doelen voor de biologische sector. Er is geen strategische visie voor de biologische landbouw of organische sector na 2030 om stabiliteit en een langetermijnperspectief voor de waardeketen te bieden.

24 Naast de specifieke doelstellingen vermeld in de actieplannen worden in het rechtskader ook milieu- en markt doelstellingen voor biologische productie gedefinieerd (zie [figuur 6](#)). De Commissie beschouwt de doelstellingen in de verordening inzake biologische productie echter eerder als inherente kenmerken van het systeem voor de productie van biologische levensmiddelen dan als feitelijke doelstellingen. Om die reden worden deze doelstellingen niet gemonitord of specifiek behandeld in het strategisch kader.

Figuur 6 — De EU-doelstellingen voor de biologische sector



Doelstellingen met betrekking tot het juridisch kader

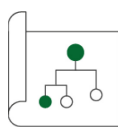
Verordening inzake biologische productie

Milieudoelstellingen

- bescherming van het milieu en het klimaat
- vruchtbaarheid van de bodem op lange termijn
- hoog niveau van biodiversiteit
- niet-toxisch milieu
- instandhouding van zeldzame en inheemse rassen die met uitsterven zijn bedreigd
- ontwikkeling van het aanbod van plantgenetisch materiaal dat is aangepast aan de specifieke behoeften van de biologische landbouw
- hoog niveau van biodiversiteit door gebruik te maken van diverse plantgenetische materialen
- strenge normen op het gebied van dierenwelzijn

Markt doelstellingen

- korte distributiekanaalen en lokale productie in de diverse gebieden van de EU
- ontwikkeling van biologische teeltpraktijken om bij te dragen aan gunstige economische vooruitzichten voor de biologische sector



Doelstelling in het strategisch kader

EU-actieplan 2021-2027 voor biologische landbouw

“Van boer tot bord”-strategie en biodiversiteitsstrategie voor 2030

Specifieke milieudoelstelling

- verbeter de bijdrage van de biologische landbouw aan duurzaamheid

Marktspecifieke doelstellingen

- stimuleer de vraag en waarborg het consumentenvertrouwen
- moedig omschakeling aan en versterk de volledige waardeketen

Doelstelling met betrekking tot het areaal

- uiterlijk in 2030 moet op 25 % van de landbouwgrond in de EU biologische landbouw worden bedreven

Bron: ERK, op basis van artikel 4 van [Verordening \(EU\) 2018/848](#), en het [EU-actieplan 2021-2027 voor de ontwikkeling van de biologische productie](#).

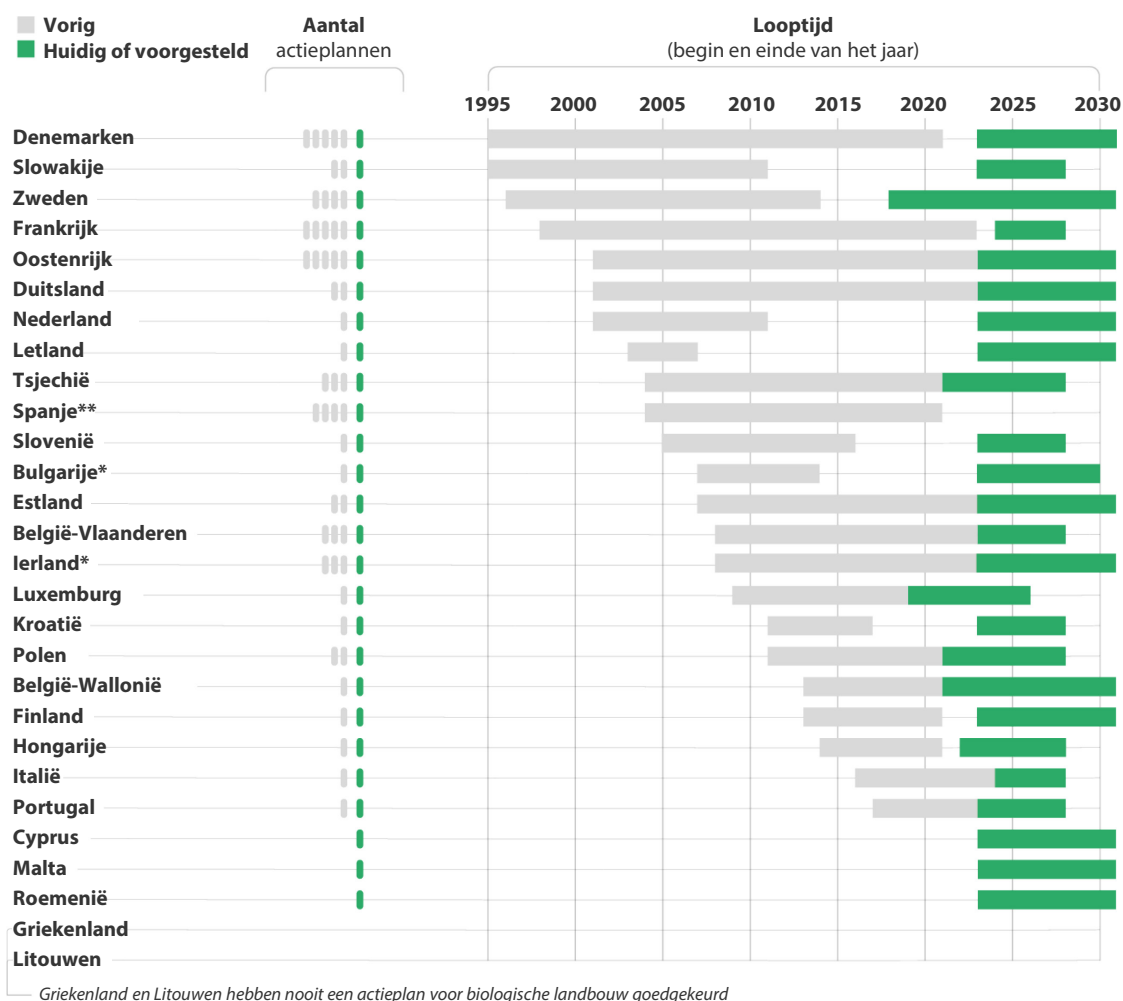
Tekortkomingen in nationaal beleid belemmeren de ontwikkeling van de biologische sector in de EU

25 Sinds 2004, en met het oog op doeltreffender overheidssteun voor de biologische landbouw, heeft de Commissie lidstaten aangemoedigd om nationale actieplannen voor de biologische sector te ontwikkelen¹¹. Lidstaten zijn hiertoe niet wettelijk verplicht en de Commissie houdt niet systematisch toezicht op de goedkeuring van nationale actieplannen.

26 Uit specifieke nationale strategieën of actieplannen blijkt de inzet van de lidstaten voor de ontwikkeling van de biologische sector. In een studie uit 2023 werd gekeken naar de ontwikkeling van dergelijke strategieën of plannen, die aanzienlijk verschilden per lidstaat (zie [figuur 7](#)). Tegen 2023 hadden alle lidstaten (met uitzondering van Griekenland, Litouwen en Spanje) een nationaal actieplan.

¹¹ Actie 6 van het [eerste EU-actieplan voor biologische landbouw](#), en aanbevelingen in het [tweede](#) en het [derde](#) EU-actieplan voor biologische landbouw.

Figuur 7 — De goedkeuring van nationale actieplannen verschilt van lidstaat tot lidstaat



Bron: ERK, op basis van informatie van gecontroleerde lidstaten, nationale actieplannen en de studie "Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets", Lampkin en al., 2024.

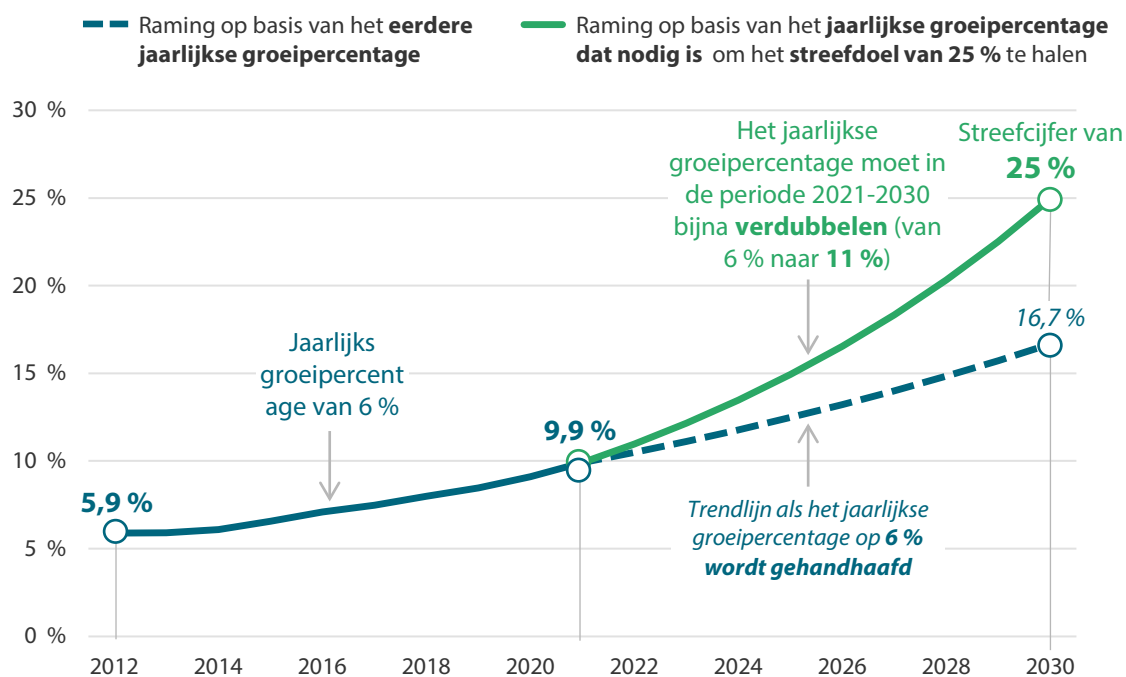
27 In 2023 hadden de vier door ons gecontroleerde lidstaten elk een actieplan voor de biologische sector. Volgens de tijdens de controle geraadpleegde deskundigen en belanghebbenden is de impact van deze actieplannen op de biologische sector van essentieel belang wanneer de sector onderontwikkeld is. We constateerden het volgende:

- In Polen werd afbreuk gedaan aan de impact van het plan 2014-2020 op de ontwikkeling van de biologische sector door het ontbreken van streefdoelen, duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, en een financiële toewijzing. De Poolse autoriteiten definieerden in 2018 alleen de streefdoelen en verantwoordelijkheden voor het plan. Polen heeft zijn consumptie en verkoop van biologische producten in de periode 2014-2020 meer dan verdubbeld. Ondanks deze stijging stond dit land aan het einde van de periode nog steeds op de op zes na laatste plaats wat betreft biologische consumptie en verkoop.
- Roemenië heeft zijn eerste actieplan pas in mei 2023 goedgekeurd, hoewel het in de periode 2014-2022 de op zeven na hoogste GLB-uitgaven had voor het overschakelen op of het behoud van biologische landbouwpraktijken. In dit actieplan constateerden we voor Roemenië dezelfde tekortkomingen als voor Polen.

28 Om het streefdoel van 25 % uiterlijk in 2030 te bereiken, zou het huidige tempo waarmee biologische landbouwpraktijken worden ingevoerd, moeten worden verdubbeld (zie [figuur 8](#)). Eind 2023 deelde het Europees Milieuagentschap mee dat het aandeel van het land waarop biologische landbouw wordt bedreven hoogstwaarschijnlijk zal toenemen door het huidige beleid en de overheidssteun. Deze toename zou echter niet voldoende zijn om het streefdoel te halen¹².

¹² EEA-verslag 11/2023, “[Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives, 2023 edition](#)”, blz. 70, december 2023.

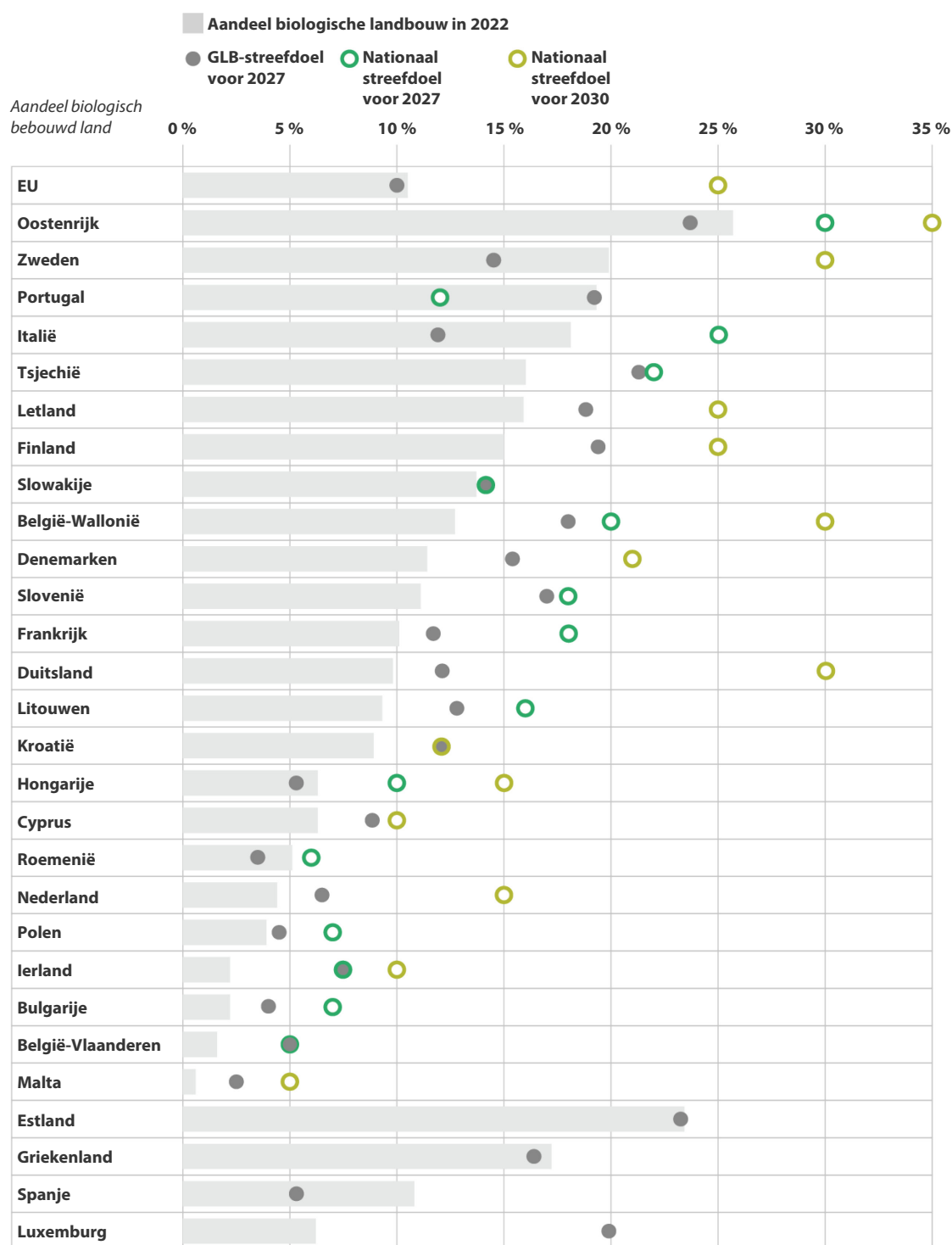
Figuur 8 — Het tempo waarop biologische landbouwpraktijken worden ingevoerd, moet worden verdubbeld om het streefdoel van 25 % in uiterlijk 2030 te halen



Bron: ERK-berekeningen, op basis van Eurostat en DG AGRI-gegevens.

29 Acties van de lidstaten zijn essentieel om het streefdoel van 25 % voor biologische landbouw te kunnen halen. Voor de periode 2023-2027 moesten ze een streefdoel vaststellen voor de GLB-uitgaven voor biologische landbouw. Sommige landen hebben het GLB-streefdoel, dat alleen via de GLB-uitgaven moet worden bereikt, aangevuld met een nationaal streefdoel, dat moet ook worden bereikt via de markt voor biologische producten en/of aanvullende nationale financiering. Wij ontdekten dat het ambitieniveau bij het vaststellen van deze streefdoelen aanzienlijk varieert (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Nationale streefdoelen voor biologische landbouw verschillen aanzienlijk per lidstaat



Opmerking: Luxemburg heeft een nationaal streefdoel van 20 % biologische landbouw tegen 2025. Spanje heeft aangegeven dat als de huidige trend doorzet, het 20 % zou kunnen bereiken in 2030. Het heeft dit echter niet als nationaal streefdoel gesteld. Portugal stelde in 2017 een nationaal streefdoel vast van 12 % biologische landbouw in uiterlijk 2027; dit streefdoel is sindsdien niet bijgewerkt. Voor Oostenrijk gebruikten we gegevens van 2020 voor het aandeel biologische landbouw.

Bron: ERK, op basis van de strategische GLB-plannen, de nationale actieplannen van de lidstaten en Eurostat-statistieken over biologische landbouw van 2022 (geëxtraheerd op 25 juni 2024).

30 Wat betreft de nationale actieplannen stelden we vast dat het niveau van de nationale ambitie voor biologische landbouw in de door ons gecontroleerde lidstaten werd bepaald door de mate van rijpheid die de biologische sector al had bereikt. Aanvullende nationale financiering speelt ook een belangrijke rol (zie [kader 1](#)).

Kader 1

Streefdoelen voor biologische landbouw lopen uiteen in de door ons gecontroleerde lidstaten

Voor 2027 hebben Italië en Oostenrijk in hun strategische GLB-plannen een lager streefdoel gesteld (respectievelijk 11,9 % en 23,7 %) in vergelijking met hun nationale streefdoelen (respectievelijk 25 % en 30 %). Naar verwachting zullen de reeds goed ontwikkelde markt voor biologische producten in Oostenrijk en de snelgroeende markt in Italië, in combinatie met extra nationale financiering, leiden tot deze bijkomende verhoging van de streefdoelen.

Roemenië en Polen hebben een laag GLB-streefdoel gesteld (respectievelijk 3,5 % en 4,5 %) ondanks een hoge toewijzing van EU-middelen voor biologische landbouw. We stelden vast dat Roemenië het GLB-streefdoel voor biologische landbouw al in 2021 had bereikt.

31 Naast het vergroten van het biologisch areaal kunnen lidstaten de ontwikkeling van de biologische sector verder ondersteunen door andere nationale streefdoelen vast te stellen. Wij hebben hiervan voorbeelden gevonden in 16 lidstaten. Zo kozen verschillende lidstaten voor streefdoelen op het gebied van biologische productie (acht lidstaten), biologische consumptie via openbare catering (tien lidstaten) en de verwerking van biologische producten (vier lidstaten). Van de vier door ons gecontroleerde lidstaten had alleen Oostenrijk een aanvullend streefdoel: 55 % biologisch voedsel in openbare kantines tegen 2030.

Lidstaten besteedden slechts gedeeltelijk aandacht aan de specifieke behoeften van hun biologische sector bij het programmeren van GLB-steun

32 In de vier door ons gecontroleerde lidstaten was het GLB de belangrijkste financieringsbron voor de actieplannen voor biologische landbouw van de lidstaten. In de periode 2014-2022 programmeerden de lidstaten hun GLB-uitgaven voornamelijk via hun nationale of regionale programma's voor plattelandontwikkeling (PPO's). In het kader van de PPO's:

- o werden de specifieke behoeften van de landbouwsectoren van de lidstaten vastgesteld;
- o werden strategieën uitgestippeld met doelstellingen en streefdoelen, in overeenstemming met de EU-prioriteiten voor plattelandontwikkeling, en
- o werden steunmaatregelen geselecteerd om die streefdoelen en doelstellingen te bereiken.

33 We stelden vast dat de vier gecontroleerde lidstaten de specifieke behoeften van hun biologische sector slechts in beperkte mate in hun PPO's integreerden, waarbij alleen:

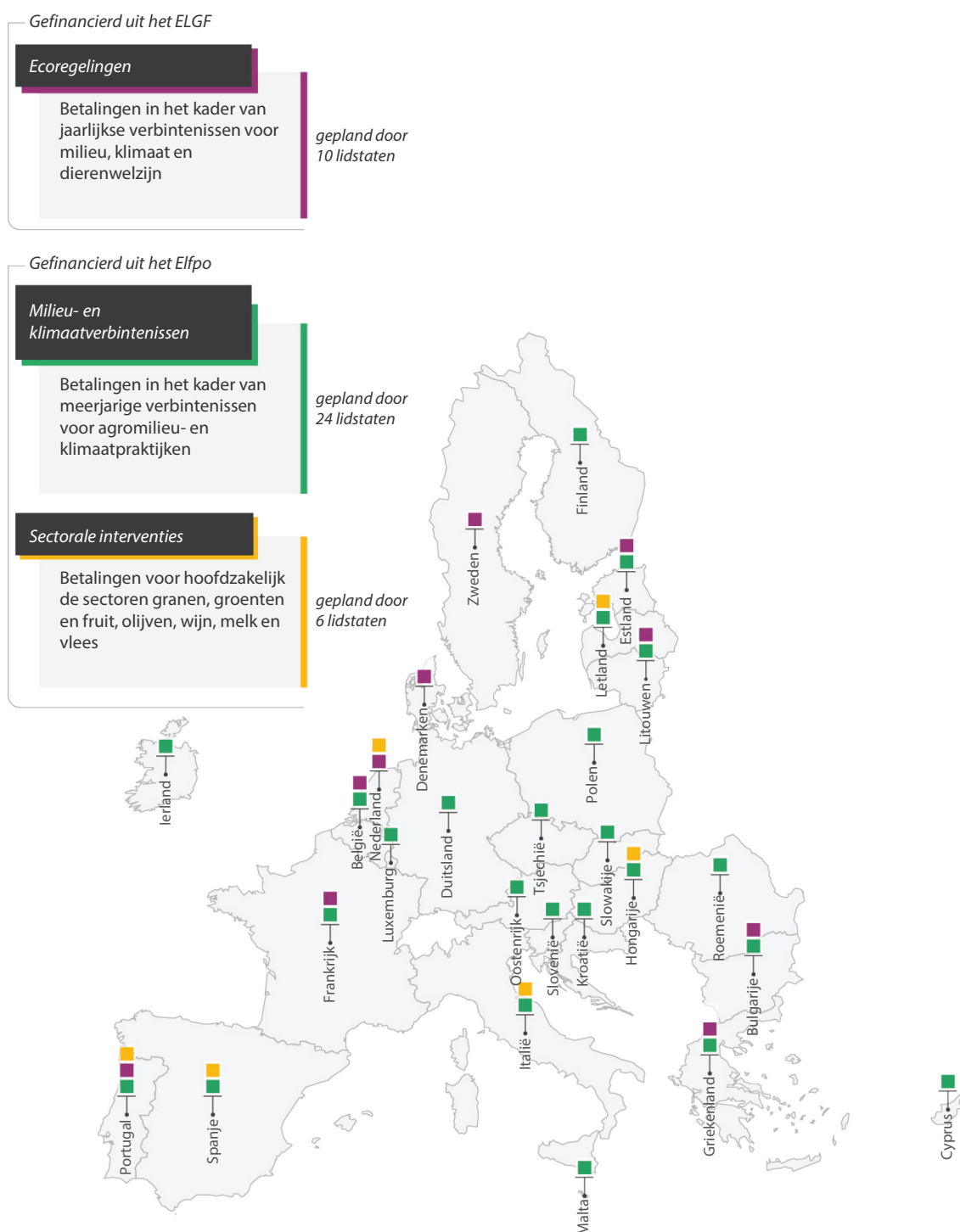
- o Polen de specifieke noodzaak heeft onderkend om biologische landbouw te ontwikkelen als een duurzame vorm van landbouw, en
- o Italië (Sicilië) zich ten doel heeft gesteld om de integratie van biologische productie in de toeleveringsketen te bevorderen door de markttoegang voor biologische landbouwers te verbeteren, hun positie in de waardeketen te versterken en innovatie in de biologische sector aan te moedigen.

Alle vier de lidstaten hebben de steun voor biologische landbouw gebruikt als instrument om te voorzien in bredere behoeften op het gebied van de instandhouding van watervoorraden, biodiversiteit en de bodem of de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, in overeenstemming met de EU-prioriteiten voor plattelandontwikkeling.

34 De lidstaten hadden de mogelijkheid om in hun PPO's subthematische programma's op te nemen, zodat kan worden ingespeeld op specifieke behoeften in gebieden van bijzonder belang of in landbouwsectoren met een grote impact op de ontwikkeling van plattelandsgebieden. Wij constateerden dat geen van de 27 lidstaten subthematische programma's voor biologische landbouw of voor de biologische sector in hun PPO's had opgenomen.

35 In het kader van het GLB 2023-2027 hebben de lidstaten drie financieringsopties voor het programmeren van GLB-steun voor biologische landbouw (zie [figuur 10](#)). We ontdekten geen significante veranderingen in de manier waarop de vier door ons gecontroleerde lidstaten deze steun voor biologische landbouw voor de periode 2023-2027 programmeerden. Italië integreerde ook steun voor de invoering van biologische landbouwpraktijken in specifieke sectoren (bijv. olijfolie, tuinbouwproducten en aardappelen). Het was voor ons echter nog te vroeg om de impact van deze extra financieringsoptie op de ontwikkeling van biologische landbouw met betrekking tot deze gewassen te beoordelen.

Figuur 10 — Lidstaten hadden drie financieringsopties ter ondersteuning van biologische landbouw in het kader van het GLB 2023-2027



Bron: ERK, op basis van [Organic farming in the EU — A decade of organic growth](#), januari 2023.

Areaal toegenomen, maar de integratie van de doelstellingen van biologische landbouw in het GLB blijft een uitdaging

36 Wij onderzochten of de GLB-steun voor biologische landbouw door de lidstaten doeltreffend was gebruikt¹³ om zowel de milieu- als de markt doelstellingen van biologische landbouw te ondersteunen¹⁴. In de door ons gecontroleerde lidstaten verwachtten we dat:

- o met behulp van GLB-middelen de milieudoelstelling van de biologische landbouw is ondersteund;
- o met behulp van GLB-middelen is bijgedragen aan de markt doelstelling van de biologische landbouw;
- o lidstaten GLB-middelen hebben gebruikt voor de verdere ontwikkeling van de biologische sector.

GLB-steun heeft geholpen bij het vergroten van het areaal dat wordt gebruikt voor biologische landbouw, maar de milieuvordelen waren niet altijd gegarandeerd

37 In de periode 2014-2022 werd GLB-steun verleend aan de biologische landbouw via een specifieke maatregel in het kader van het beleid inzake plattelandontwikkeling¹⁵ (hierna “GLB-steun voor biologische landbouw” genoemd). In tegenstelling tot de periode 2007-2013 werd de GLB-steun voor biologische landbouw dit keer gescheiden van andere agromilieuverbintenissen om het toenemende belang ervan te benadrukken.

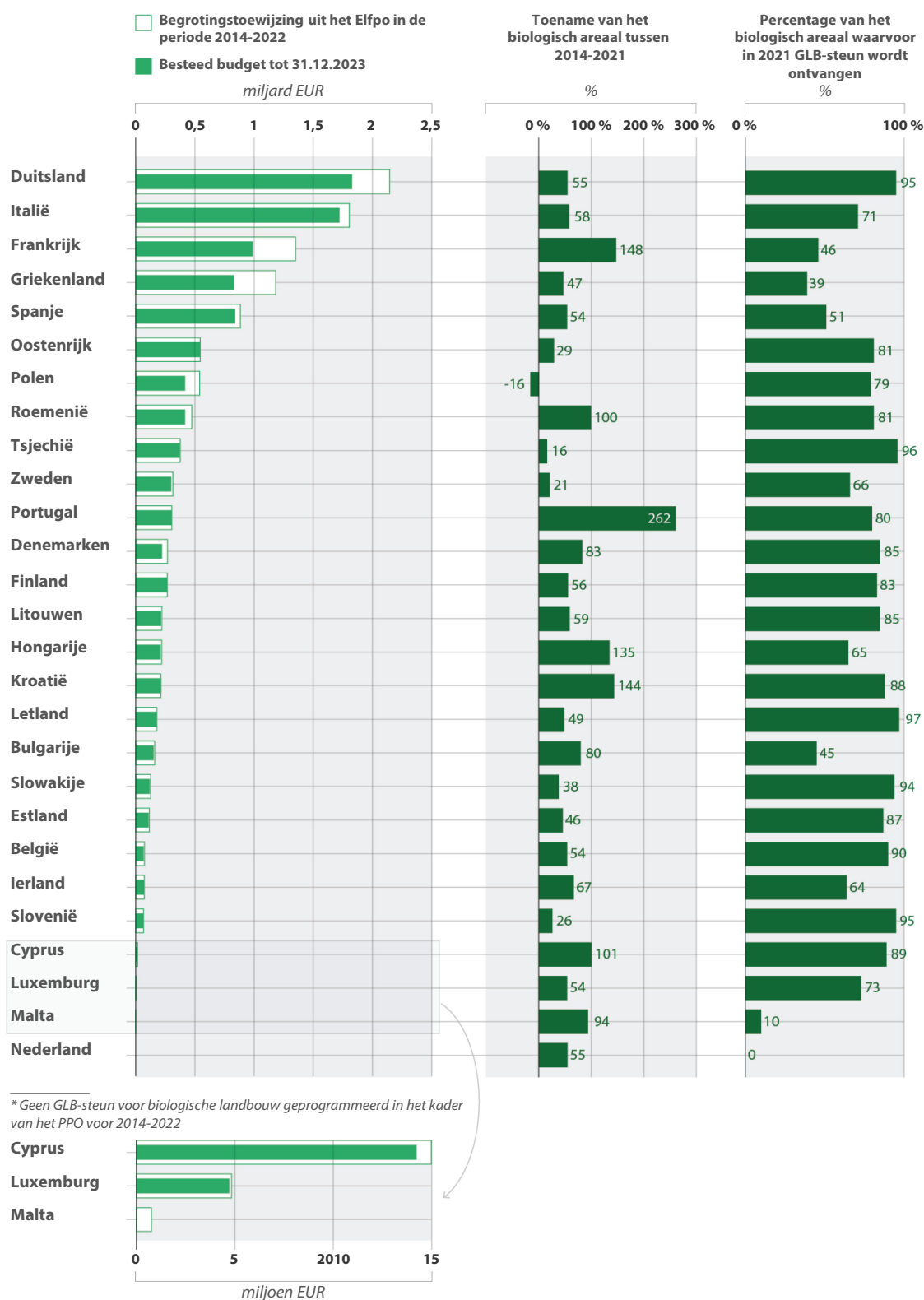
¹³ Hoofdstuk 7 van [Verordening \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁴ Overwegingen 3 en 4 van [Verordening \(EU\) 2018/848](#).

¹⁵ Artikel 29 van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

38 In het kader van deze maatregel werd per hectare subsidiabele landbouwgrond steun verleend voor meerjarige verbintenissen om over te schakelen op biologische landbouwpraktijken of om deze te behouden, zoals gedefinieerd in de verordening inzake biologische productie. Alle lidstaten — met uitzondering van Nederland — namen GLB-steun voor biologische landbouw op in hun PPO's, waarbij Duitsland, Italië, Frankrijk, Griekenland en Spanje samen 62 % van de totale Elfpo-begroting aan deze maatregel hebben toegewezen (zie [figuur 11](#)).

Figuur 11 — Vijf lidstaten zijn goed voor 62 % van de GLB-steun voor biologische landbouw in 2014-2022



Opmerking: De Elfpo-begroting omvat de aanvullende financiële toewijzing uit het herstelinstrument voor de Europese Unie NextGenerationEU (EURI), dat aan de lidstaten wordt verstrekt voor het herstel van COVID-19 voor de periode 2021-2022.

Bron: ERK, op basis van de financieringsplannen in de PPO's per 31 december 2023.

39 In 2021 werd voor 69 % van de bijna 16 miljoen hectare bebouwde grond in de EU GLB-steun voor biologische landbouw¹⁶ ontvangen. Het aandeel van het steunareaal nam toe van 3,2 % in 2014 tot 6,9 % in 2021¹⁷. Uit het GLB wordt voornamelijk biologische landbouw gefinancierd om duurzame landbouw te bevorderen en milieubeschermingsvoorschriften in het beleid te integreren¹⁸. De milieuvoordelen van deze maatregel vloeien voort uit de regels die zijn vastgelegd in de verordening inzake biologische productie (zie *figuur 1*).

40 Een van de belangrijkste praktijken van biologische landbouw is gewasrotatie; deze draagt bij aan de vruchtbaarheid en gezondheid van de bodem en aan de bestrijding van plaagorganismen en ziekten. Krachtens de verordening inzake biologische productie zijn biologische landbouwers verplicht om meerjarige gewasrotatie toe te passen en om leguminosen en andere groenbemestingsgewassen in het gewasrotatieplan op te nemen¹⁹. Aangezien gewasrotatie niet is gedefinieerd in de verordening, kunnen lidstaten aanvullende nationale bepalingen opstellen over de wijze waarop deze praktijk moet worden uitgevoerd. Van de vier door ons gecontroleerde lidstaten had alleen Italië een dergelijke definitie vastgesteld.

41 Negen van de 26 landbouwers die we in de vier lidstaten bezochten, hadden meerdere jaren achtereen hetzelfde gewas verbouwd op hetzelfde perceel of hadden geen leguminosen of andere groenbemestingsgewassen gebruikt. Het gebrek aan adequate gewasrotatie leidde in sommige gevallen tot een verhoogd gebruik van externe productiemiddelen (bijv. organische meststoffen en pesticiden voor commerciële doeleinden). Dit druist in tegen het principe om het gebruik van dergelijke productiemiddelen in de biologische landbouw te beperken.

¹⁶ Berekend door de ERK op basis van [Eurostat-gegevens voor 2021](#) en het [gegevensportaal van DG AGRI](#).

¹⁷ Berekend door de ERK op basis van het [gegevensportaal van DG AGRI](#).

¹⁸ Overweging 4 van [Verordening \(EU\) 2018/848](#).

¹⁹ Artikel 12, lid 1, van [Verordening \(EG\) nr. 834/2007](#) en bijlage II (punten 1.9 en 1.10) bij [Verordening \(EU\) 2018/848](#).

42 In overeenstemming met de regels voor biologische veeteelt moeten landbouwers voldoen aan strenge normen op het gebied van dierenwelzijn. Deze normen omvatten het voorkomen van dierenleed. Indien nodig kunnen de lidstaten vergunningen verlenen aan landbouwers om af te wijken van bepaalde voorschriften inzake dierenwelzijn, op voorwaarde dat de uitzonderingen tot een minimum beperkt blijven en, in voorkomend geval, van beperkte duur zijn²⁰. In de door ons gecontroleerde periode stelden we vast dat biologische landbouwers in Oostenrijk, Polen en Italië jarenlang op nationaal niveau profiteerden van algemene vergunningen inzake dierenwelzijn (zie **kader 2**). Landbouwers die gebruikmaakten van de vergunningen kwamen in aanmerking voor GLB-steun voor biologische landbouw.

Kader 2

GLB-steun voor biologische landbouw werd verleend zonder de voorschriften inzake dierenwelzijn in acht te nemen

Vanaf 2015 hadden biologische veehouders in Oostenrijk algemene vergunningen voor het uitvoeren van bepaalde praktijken op het gebied van het beheer van dieren. Dit hield in dat landbouwers hoorns, staarten of tanden van dieren mochten verwijderen, dieren geen toegang hoefden te geven tot weidegrond in de openlucht en runderen op kleine landbouwbedrijven mochten aanbinden. Na controles in 2017 en 2019 heeft de Commissie 16,4 miljoen EUR aan onterechte GLB-betalingen aan biologische veehouders teruggevorderd wegens niet-naleving van de regels inzake dierenwelzijn. Oostenrijk heeft deze algemene vergunningen in 2021 ingetrokken.

We ontdekten dat Italië (sinds 2009) en Polen (sinds 2015) een vergelijkbare algemene vergunning verleenden voor het aanbinden van dieren op kleine landbouwbedrijven. Polen heeft deze vergunning in 2022 ingetrokken, maar in Italië is deze vergunning nog steeds van kracht.

De Commissie heeft de verantwoordelijkheid om te monitoren hoe de lidstaten vergunningen in de biologische landbouw gebruiken. Lidstaten zijn op grond van de verordening inzake biologische productie echter niet verplicht de Commissie in kennis te stellen van algemene vergunningen voor het aanbinden van dieren op kleine landbouwbedrijven of voor de vermindering van dieren. De Commissie was derhalve niet op de hoogte van dergelijke gevallen.

²⁰ Artikel 22 van [Verordening \(EG\) nr. 834/2007](#).

43 In de verordening inzake biologische productie is een reeks vrijwillige beginselen voor biologische landbouw vastgelegd, zoals de instandhouding van landschapselementen, het verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het beperkte gebruik van externe productiemiddelen. Lidstaten kunnen de positieve invloed op het milieu versterken door deze beginselen te integreren in de GLB-steun voor biologische landbouw (zie [figuur 1](#)). In de vier door ons gecontroleerde lidstaten constateerden we dat de beginselen van biologische landbouw zelden in de maatregel waren geïntegreerd. Wij hebben echter twee voorbeelden van goede praktijken in Oostenrijk en Polen gesignaleerd (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Voorbeelden van aanvullende milieubepalingen in GLB-steun voor biologische landbouw

Oostenrijk gebruikte een deel van het budget voor de maatregel om de biologische landbouwers te betalen die op vrijwillige basis blijvend grasland en landschapselementen op hun landbouwbedrijf in stand hebben gehouden.

Polen stelde het behoud van grasland en landschapselementen als voorwaarde voor alle biologische landbouwers om financiële steun te ontvangen.

Lidstaten zorgden er niet altijd voor dat GLB-steun voor biologische landbouw leidt tot biologische productie

44 Volgens de verordening inzake biologische productie moet biologische landbouw gericht zijn op het produceren van een rijke verscheidenheid aan levensmiddelen die voldoet aan de vraag van de consument naar goederen die worden geproduceerd op een wijze die geen schade toebrengt aan het milieu, de gezondheid van de mens, de gezondheid van planten of de gezondheid en het welzijn van dieren²¹. In de periode 2014-2022 was de GLB-steun voor biologische landbouw bedoeld om landbouwers te compenseren voor de extra kosten en het inkomensverlies als gevolg van de omschakeling van conventionele naar biologische landbouw. Biologische landbouwers hoefden geen biologische producten te produceren om deze steun te ontvangen.

²¹ Overweging 1 en artikel 3 van [Verordening \(EG\) nr. 834/2007](#).

45 Om te voorkomen dat niet-productieve gebieden steun zouden ontvangen, vroegen Oostenrijk, Polen en Italië de landbouwers om opbrengst te genereren op de percelen waarvoor steun werd ontvangen, door bijvoorbeeld hun gewassen te oogsten of hun gras als diervoeder. In Polen heeft deze eis geleid tot een toename van de biologische productie (zie [kader 4](#)). Sinds 2023 zijn Italiaanse landbouwers (Sicilië) die hun productie als biologisch verkopen prioritair begünstigden van EU-steun.

Kader 4

Veranderingen in de voorwaarden voor GLB-steun voor biologische landbouw hebben bijgedragen aan een toename van de biologische productie in Polen



















In zijn PPO voor 2014-2022 voerde Polen de eis in dat landbouwers die GLB-steun ontvangen op de betrokken percelen landbouwproducten moesten produceren (bijv. het gras gebruiken als diervoeder of verkopen, boomvruchten oogsten). Deze belangrijke wijziging in de subsidiabiliteitsvoorwaarden heeft tussen 2015 en 2019 geleid tot een afname van het areaal dat wordt gebruikt voor biologische landbouw. Tegelijkertijd is de biologische productie blijven toenemen. Sinds 2021 kent Polen een significante groei in zowel het areaal waarop biologisch landbouw wordt bedreven als de biologische productie.

46 In 2020 was bijna 60 % van het biologische areaal in de EU bedekt met blijvend grasland en voedergewassen. Biologische veeteelt blijft echter een nichemarkt in de EU. In 2020 vormden biologische runderen slechts 6 % van al het vee in de EU, terwijl biologisch pluimvee en biologische varkens respectievelijk 3,6 % en 1 % van de totale populatie uitmaakten²². Aangezien de GLB-steun voor biologische landbouw gekoppeld is aan het areaal, blijft de markt de belangrijkste stimulans voor veehouders om over te schakelen op biologische landbouwpraktijken.

47 In Roemenië ontdekten we dat terwijl het areaal biologisch grasland en de voedergewassen in de periode 2014-2021 meer dan verdubbelde, het aantal biologische grazers daalde met 75 %. Krachtens de maatregel voor biologische landbouw werd bijna 100 % van het biologische grasland in Roemenië gesteund zonder enige stimulans voor de biologische veeteelt. Italië en Oostenrijk daarentegen hebben wel dergelijke stimulansen in deze maatregel opgenomen (zie [figuur 12](#)).

²² Commissie, Agricultural Market Brief “Organic farming in the EU — A decade of organic growth”, blz. 6, januari 2023.

Figuur 12 — Stimulansen voor biologische veeteelt in de GLB-steun voor biologische landbouw

	GRASLAND	VOEDERGEWASSEN	
 conventioneel  biologisch	 betaling voor grasland en voedergewassen meer dan drie keer hoger voor landbouwers die biologisch vee houden	 betaling voor voedergewassen is tweemaal zo hoog voor landbouwers die biologisch vee houden	OOSTENRIJK
	 x3	 x3	
 conventioneel  biologisch	 betaling voor blijvend grasland alleen betaald aan landbouwers die biologisch vee houden	 betaling voor voedergewassen is tweemaal zo hoog voor landbouwers die biologisch vee houden	ITALIË Sicilië
		 x2	
 conventioneel  biologisch	 betaling voor blijvend grasland alleen betaald aan landbouwers die biologisch vee houden	 betaling voor voedergewassen valt 30 % hoger uit voor landbouwers die biologisch vee houden	ITALIË Campanië
		 + 30 %	

** In Campanië was deze stimulans beperkt tot runderen en buffels gedurende de eerste twee jaar na de overschakeling op biologische landbouw.*

Bron: ERK, op basis van PPO's.

48 Biologische landbouwers zijn verplicht om biologisch zaad te gebruiken bij het planten van hun gewassen²³. Wanneer biologisch zaad niet verkrijgbaar is in de handel, kunnen landbouwers verzoeken om een uitzondering voor het gebruik van niet-biologisch zaad toe te staan²⁴. In een door de EU gefinancierde studie uit 2021²⁵ werd geraamd dat biologische landbouwers in de EU voor 23 % (voor haver) tot 75 % (voor wortelen) aan niet-biologisch zaad kopen.

²³ Artikel 12, lid 1, punt i), van Verordening (EG) nr. 834/2007 en bijlage II (1.8.1) bij Verordening (EU) 2018/848.

²⁴ Artikel 22 van Verordening (EG) nr. 834/2007 en bijlage II (1.8.5.1) bij Verordening (EU) 2018/848.

²⁵ LIVESEED project, "The State of Organic Seed in Europe", blz. 23, 2021.

49 De vraag naar biologisch zaad kan een extra economische stimulans zijn voor biologische landbouwers om dit te produceren. In alle vier door ons gecontroleerde lidstaten stelden wij echter vast dat het gebruikelijk was om uitzonderingen toe te staan voor het gebruik van niet-biologisch zaad. Tijdens de gecontroleerde periode in de vier door ons gecontroleerde lidstaten nam het aantal toegestane uitzonderingen over het algemeen toe in verhouding tot het land waarop biologische landbouw werd bedreven.

50 Hoewel de lidstaten sinds 2009 verplicht zijn om een databank op te zetten waarin de beschikbare rassen biologisch zaaizaad worden opgenomen²⁶, zijn leveranciers van zaaizaad niet verplicht om deze gegevens te verstrekken. In Roemenië en Italië constateerden we dat deze databanken verouderd of statisch waren, of zeer weinig gegevens bevatten.

51 Sinds 2009 hebben de lidstaten de Commissie jaarlijks geïnformeerd over het gebruik van conventionele zaden in de biologische landbouw, onder andere over de gewasvariëteiten en de hoeveelheden die landbouwers nodig hebben. Volgens de Commissie werd deze informatie gebruikt om de EU-onderzoeksfondsen beter te programmeren, zodat de beschikbaarheid van biologisch zaad kan worden verbeterd. In het kader van dezelfde door de EU gefinancierde studie uit 2021²⁷ (zie paragraaf 48) werden ook 839 landbouwers in 17 lidstaten onderzocht en werd geconstateerd dat de beschikbaarheid van lokaal aangepast biologisch zaad een probleem bleef voor 60 % van de landbouwers.

Lidstaten hebben de GLB-financiering onvoldoende gericht op de verdere ontwikkeling van de biologische sector

52 Als de markt voor biologische producten goed ontwikkeld is, kunnen biologische landbouwers worden beloond met een extra prijstoeslag. In haar [beoordeling van de impact van het GLB op de natuurlijke hulpbronnen in 2021](#) heeft de Commissie erop gewezen dat landbouwers vooral overschakelen op biologische landbouw vanwege de economische kansen die de markt biedt, en niet zozeer uit milieuoverwegingen.

²⁶ Artikel 48 van [Verordening \(EG\) nr. 889/2008](#).

²⁷ LIVESEED project, "[The State of Organic Seed in Europe](#)", blz. 23, 2021.

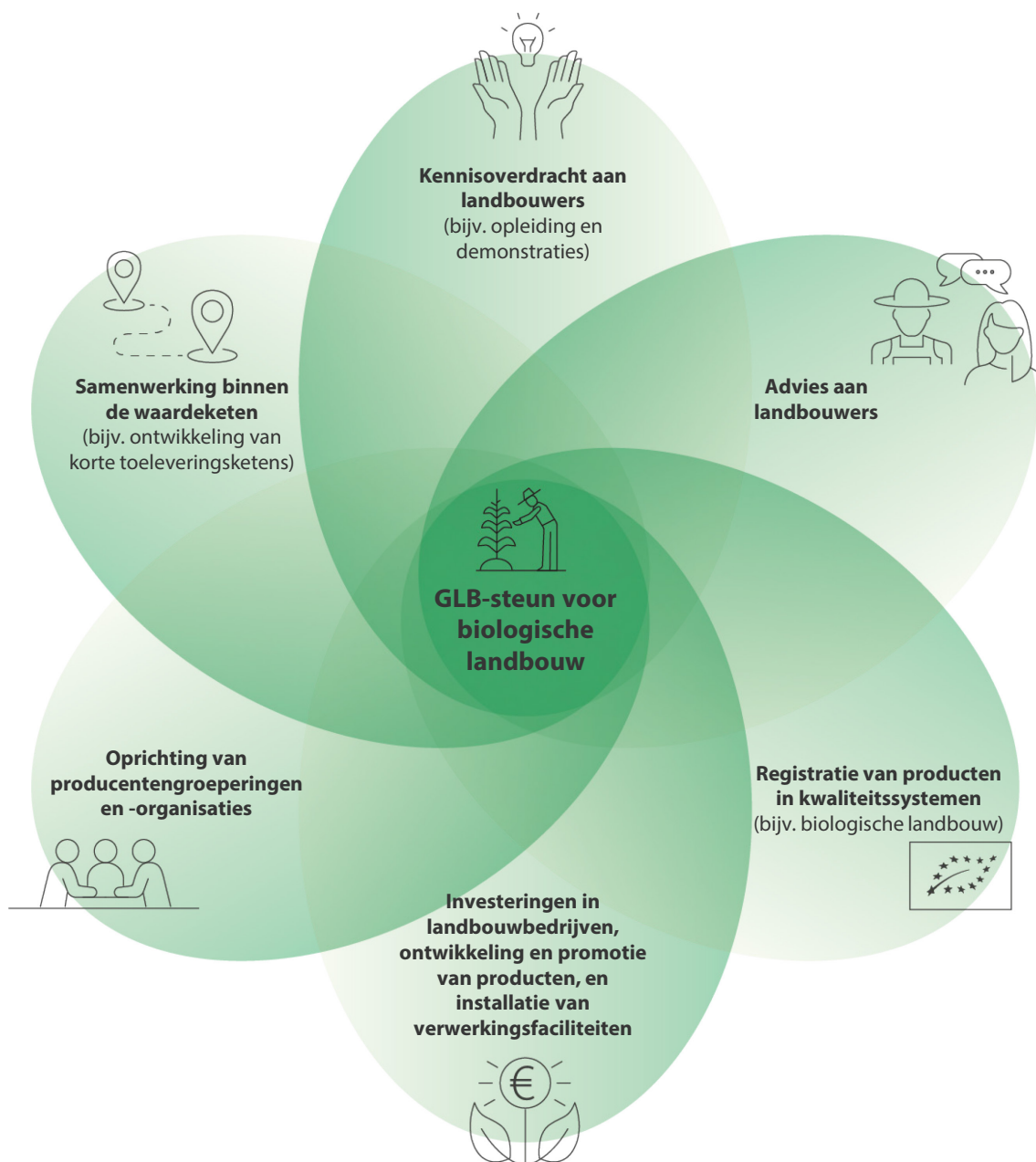
53 Sinds 2014 heeft de Commissie de lidstaten aangemoedigd om in hun PPO's gebruik te maken van andere GLB-steunmaatregelen²⁸, om de algehele ontwikkeling van de biologische sector te garanderen en zo de impact van de EU-steun voor biologische landbouw te vergroten. De Commissie heeft echter weinig richtsnoeren gegeven over de manier waarop dit moet gebeuren. Pas in 2022 werd een thematische GLB-groep opgericht voor de uitwisseling tussen de lidstaten van beste praktijken met betrekking tot het gebruik van GLB-middelen om de positie van biologische landbouwers in de waardeketen te versterken²⁹.

54 In hun PPO's voor 2014-2022 konden de lidstaten de biologische sector steunen door gebruik te maken van verschillende Elfpo-maatregelen (zie [figuur 13](#)). We constateerden dat alle vier de door ons gecontroleerde lidstaten bepalingen hadden vastgesteld voor ofwel biologische landbouwers ofwel de biologische sector in de vorm van andere GLB-maatregelen dan steun voor biologische landbouw. Ze konden echter niet zeggen of deze bepalingen biologische exploitanten een voordeel boden wat betreft de toegang tot financiële steun. De gecontroleerde lidstaten hebben de impact van de financiering die op grond van deze maatregelen aan de biologische sector werd verstrekt, niet gemonitord of geëvalueerd.

²⁸ Richtsnoeren van de Commissie aan lidstaten voor GLB-steun voor biologische landbouw.

²⁹ Europees GLB-netwerk, [Strengthening the position of farmers in the Organic Food Supply Chain](#).

Figuur 13 — Andere maatregelen voor plattelandontwikkeling waren beschikbaar ter ondersteuning van de biologische sector



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

55 Alle vier de lidstaten gaven aan dat het nodig is biologische landbouwers te helpen kennis op te bouwen, door middel van specifieke opleiding, adviesdiensten of modelboerderijen. Zowel Roemenië als Polen planden hiervoor specifieke oproepen gericht aan biologische landbouwers in hun PPO's. Biologische landbouwers in Roemenië hebben echter niet geprofiteerd van dergelijke specifieke opleiding of adviesdiensten, aangezien er geen opleiders of adviseurs hebben gereageerd op de gepubliceerde oproep tot het indienen van voorstellen. Polen is pas in 2022 begonnen met de toepassing van de twee maatregelen.

56 In een [verslag uit 2014](#) over de evaluatie van de EU-wetgeving inzake biologische landbouw werd benadrukt dat er een duidelijk potentieel is voor sociaal-economische voordelen als de biologische ontwikkeling kan worden gericht op kleine landbouwbedrijven in achtergestelde plattelandsgebieden. Kleine landbouwers ondervinden echter problemen bij het overschakelen op biologische landbouw, zoals de financiële lasten van certificerings- en inspectiekosten, en de administratieve lasten van het bijhouden van gedetailleerde registers, zoals vereist krachtens de verordening inzake biologische productie³⁰. De gemiddelde omvang van biologische landbouwbedrijven in de EU (41 ha) is 2,5 maal de gemiddelde grootte van conventionele landbouwbedrijven (16 ha)³¹.

57 Om kleine landbouwers te helpen deze obstakels te overwinnen, kozen Oostenrijk, Italië en Polen ervoor om de inspectie- en certificeringskosten voor de eerste vijf jaar van biologische landbouw te betalen via de steun voor kwaliteitsregelingen. In Roemenië werden deze kosten beschouwd als transactiekosten en opgenomen in de GLB-steun voor biologische landbouw. Om kleinere landbouwbedrijven aan te moedigen over te schakelen op biologische landbouw, verlaagde Polen bovendien de GLB-steun voor biologische landbouw voor landbouwbedrijven van meer dan 50 hectare met maximaal 60 %. Het verlagen van de betalingen voor grotere landbouwbedrijven had echter niet het verwachte effect op kleinere landbouwbedrijven.

58 Sinds 2022 biedt de verordening inzake biologische productie³² kleine landbouwers de mogelijkheid te kiezen voor groeps-certificering om hun kosten te verlagen. Ondanks het grote aantal kleine landbouwers, met name in Polen en Roemenië, maakte geen van de vier door ons gecontroleerde lidstaten gebruik van deze mogelijkheid. Landbouwers maken geen gebruik van de optie groeps-certificering; dit was voornamelijk te wijten aan de onduidelijke juridische status en definities ervan³³.

³⁰ Commissie, effectbeoordeling bij “Proposal for a Regulation on organic production and labelling organic products”, [SWD\(2014\) 65](#), 2014.

³¹ Commissie, Agricultural Market Brief “[Organic farming in the EU](#)”, 2023.

³² Artikel 36 van [Verordening \(EU\) 2018/848](#).

³³ [Frequently asked questions ON ORGANIC RULES](#).

59 De lidstaten zouden biologische landbouwers verder kunnen helpen door hun financiële steun in het kader van het GLB te verstrekken voor het moderniseren van hun landbouwbedrijven, het bouwen van opslagfaciliteiten of het kopen van machines die zijn aangepast aan biologische landbouw. Geen van de door ons gecontroleerde lidstaten deed specifieke oproepen aan biologische exploitanten in het kader van de investeringsmaatregel. Ze boden alle biologische landbouwers echter preferentiële toegang tot financiering, waarbij de resultaten uiteenliepen (zie [kader 5](#)). De door ons gecontroleerde lidstaten gaven ook extra punten aan projecten die samenwerking tussen biologische landbouwers bevorderden, de verwerking van biologische producten ontwikkelden of korte biologische toeleveringsketens opzetten.

Kader 5

Preferentiële toegang voor biologische landbouwers tot investeringssteun leidde tot uiteenlopende resultaten

Oostenrijk en Roemenië verleenden biologische landbouwers een verhoogd cofinancieringspercentage van respectievelijk 5 % en 20 % om te investeren in hun landbouwbedrijven. De autoriteiten wisten niet welke impact dit had op biologische landbouwers. In Roemenië profiteerden andere categorieën landbouwers van het verhoogde cofinancieringspercentage, waardoor de stimulans om over te schakelen op biologische landbouw afnam.

In Polen sloot de steun voor de modernisering van landbouwbedrijven investeringen op het gebied van pluimveehouderij uit, tenzij de productie al biologisch was of werd overgeschakeld op biologische productie. Tussen 2014 en 2022 is de biologische pluimveepopulatie meer dan verdrievoudigd.

Italië (Sicilië) heeft extra punten toegekend aan biologische landbouwers bij de selectie van projecten die in aanmerking kwamen voor EU-steun om te investeren in hun landbouwbedrijven. Vanwege de beschikbaarheid van fondsen ontvingen alle in aanmerking komende aanvragen echter financiering, waardoor biologische landbouwers geen voordeel genoten.

Beperkte gegevens bemoeilijken goede beleidsvorming voor de biologische sector

60 De Commissie en de lidstaten moeten een geschikt en betrouwbaar monitoring- en evaluatiesysteem opzetten voor de GLB-uitgaven voor biologische landbouw³⁴. Daarnaast moeten zij ervoor zorgen dat er adequate gegevens over de biologische sector beschikbaar zijn om het beleidsvormingsproces te ondersteunen³⁵. Wij verwachten dat:

- het ingevoerde monitoring- en evaluatiekader de juiste informatie had opgeleverd over de resultaten van de GLB-steun voor biologische landbouw en over de gevolgen ervan voor het bereiken van de GLB-doelstellingen;
- de Commissie gebruik had gemaakt van andere beschikbare gegevensbronnen om het monitoring- en evaluatiekader aan te vullen, en
- de Commissie had gezorgd voor de beschikbaarheid en relevantie van gegevens over de biologische sector ter ondersteuning van het beleidsvormingsproces.

De impact van de GLB-steun voor biologische landbouw kan niet worden beoordeeld

61 De financiële steun voor de biologische landbouw was bedoeld om bij te dragen³⁶ aan de algemene GLB-doelstelling om de natuurlijke hulpbronnen en het klimaat in de EU duurzaam te beheren, door:

- milieuvoordelen te bieden, en
- indirect bij te dragen tot de verhoging van het inkomen van landbouwers, te voldoen aan de verwachtingen van consumenten, en de landbouwdiversiteit in stand te houden.






³⁴ Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 834/2014 en nr. 808/2014 van de Commissie.

³⁵ Overweging 36 van Verordening (EG) nr. 834/2007.

³⁶ DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, "Technical handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020", 2017, blz. 14.

62 Om vast te stellen of de steun voor biologische landbouw bijdraagt tot de verwezenlijking van deze doelstellingen, heeft de Commissie gebruikgemaakt van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader (GMEK) van het GLB³⁷. De in het GMEK opgenomen indicatoren voor biologische landbouw worden weergegeven in *figuur 14*.

Figuur 14 — Indicatoren voor biologische landbouw in het kader van het GLB 2014-2022

Output	Resultaat	Achtergrond
 Totale overheidsuitgaven		
 Aantal landbouwbedrijven/landbouwers die GLB-steun ontvangen voor biologische landbouw	 Geen resultaatindicator	 Totaal areaal waarop biologische landbouw wordt bedreven
 Totaal landbouwareaal waarvoor GLB-steun wordt ontvangen voor biologische landbouw		

Bron: ERK, op basis van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 834/2014 en Uitvoeringsverordening (EU) 808/2014.

63 Het GMEK bevatte geen resultaatindicator voor steun aan biologische landbouw. De drie outputindicatoren verschaffen informatie over de wijze waarop de financiële steun is gebruikt (d.w.z. het uitgegeven bedrag, het aantal biologische landbouwers en het aantal hectare). Deze indicatoren geven echter geen informatie over de impact van de steun of de bijdrage ervan aan de GLB-doelstellingen.

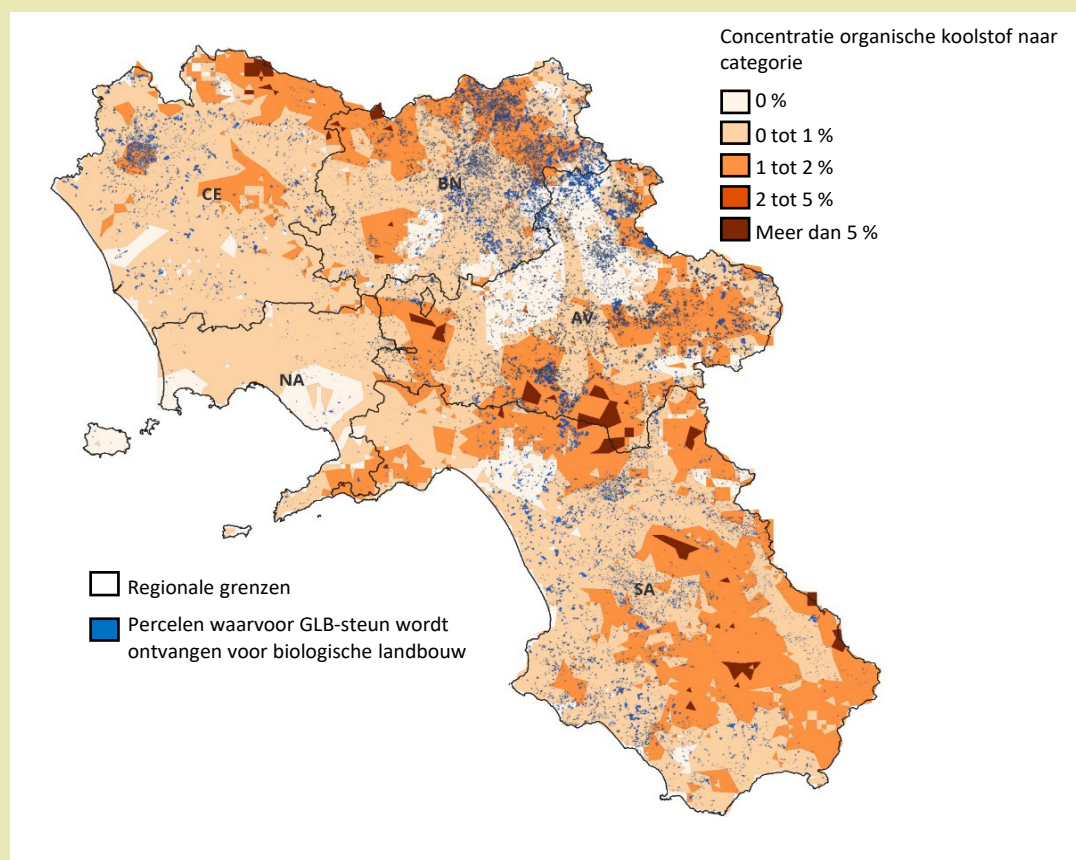
64 Lidstaten kunnen aanvullende indicatoren ontwikkelen om de impact van hun programma's voor plattelandontwikkeling te meten. Wij constateerden dat geen van deze aanvullende indicatoren betrekking had op biologische landbouw. De twee Italiaanse regio's die we voor deze controle bezochten, verzamelden echter wel aanvullende informatie over biologische landbouw om de impact ervan op het milieu en op het klimaat te beoordelen (zie *kader 6*).

³⁷ Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 834/2014 en nr. 808/2014 van de Commissie.

Kader 6

Italiaanse regio's verzamelen informatie om de impact van GLB-steun voor biologische landbouw op het milieu en op het klimaat te monitoren

Campanië heeft een specifiek controlekader opgezet voor de GLB-steun voor biologische landbouw, waarbij jaarlijks wordt gerapporteerd over koolstof en nitraten in de bodem, broeikasgasemissies en het risico op bodemerosie.



In Sicilië moeten biologische landbouwers die door deze maatregel worden ondersteund het volgende indienen:

- o een technisch rapport, gecertificeerd door een landbouwkundige, met gedetailleerde informatie over het landbouwbedrijf, inclusief de aanwezigheid van landschapselementen, waterbronnen en beschermde gebieden;
- o een humusanalyse die informatie biedt over de gezondheid en vruchtbaarheid van de bodem. Deze analyse moet aan het einde van de verbintenis worden herhaald, zodat kan worden beoordeeld in hoeverre biologische landbouwpraktijken doeltreffend zijn voor de bodem.

We hebben echter vastgesteld dat de regionale instantie geen gebruik heeft gemaakt van de verzamelde informatie.

65 Voor de periode 2023-2027 werd het GMEK vervangen door het prestatie-, monitoring- en evaluatiekader (PMEK). De outputindicatoren werden gehandhaafd en de Commissie heeft een resultaatindicator toegevoegd, namelijk het aandeel van het biologische areaal dat financiële steun van het GLB voor biologische landbouw ontvangt. Zoals opgemerkt in ons [Advies nr. 7/2018](#), geeft deze resultaatindicator in werkelijkheid de output weer, zonder hierbij de effecten van de steun voor biologische landbouw te meten. Het PMEF volgt de GLB-middelen die aan biologische landbouwers worden betaald, hetgeen een verbetering inhoudt³⁸.

66 Verder voeren de lidstaten en de Commissie evaluaties uit om de bijdrage van de maatregelen voor plattelandontwikkeling aan de verwezenlijking van de GLB-doelstellingen te beoordelen. In 2019 hebben de lidstaten een tussentijdse evaluatie van hun PPO's uitgevoerd. Geen van de vier gecontroleerde lidstaten heeft informatie opgenomen over de bijdrage van de GLB-steun voor biologische landbouw aan de in hun PPO's vastgestelde doelstellingen. In 2021 voerde de Commissie ook twee evaluaties uit van de impact van het GLB op [klimaatverandering](#) en [natuurlijke hulpbronnen](#). In beide evaluaties werd gesteld dat het niet mogelijk was de rechtstreekse bijdrage van specifieke maatregelen aan het bereiken van de GLB-doelstellingen te evalueren.

Bestaande EU-instrumenten zijn niet geschikt om de impact van biologische landbouw te analyseren

67 Om de impact van de financiële steun van de EU voor biologische landbouw op het behalen van de op EU-niveau gestelde doelstellingen te analyseren, maakt de Commissie voornamelijk gebruik van economische gegevens over biologische landbouwbedrijven van het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB)³⁹. Het ILB biedt gegevens over het inkomen per landbouwbedrijf en per werknemer, de arbeidsintensiteit en de kosten van meststoffen, pesticiden en veterinaire producten.

³⁸ Bijlage IV, punt 4, i), bij [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2022/1475 van de Commissie](#).

³⁹ JRC, "Analysing the feasibility of counterfactual methods for estimating environmental effects of the CAP", 2023.

68 Van de 80 000 landbouwbedrijven in de databank is 10 % een biologisch landbouwbedrijf. Deze landbouwbedrijven zijn ongelijk verdeeld over de lidstaten en zijn niet representatief⁴⁰. Dit vormt een beperking voor het gebruik van het ILB om de impact van biologische landbouw te analyseren. In november 2023 werd het ILB vervangen door het informatienet inzake de duurzaamheid van landbouwbedrijven (IDL)⁴¹, dat nog niet operationeel is.

69 Het EU-actieplan 2021 voor biologische landbouw omvat een actie om vanaf 2022 constant gegevens te verzamelen over de ecologische, economische en maatschappelijke voordelen van biologische landbouw. Het IDL zal, naast de reeds verzamelde economische gegevens, ecologische en maatschappelijke gegevens van EU-landbouwbedrijven verzamelen. De Commissie heeft de beperking van biologische landbouwbedrijven in het ILB of het IDL nog niet verholpen.

70 Volgens de Commissie kunnen milieugegevens in het ILB worden aangevuld door gebruikmaking van de bodemmodule van Lucas. Deze module verschaft informatie over bodemaantasting, bodemerosie, bodemverdichting, bodemverontreiniging, veranderingen in de niveaus van organische koolstof in de bodem en biodiversiteit. Het instrument identificeert echter niet welke monsters afkomstig zijn van bodems waarop biologische landbouw wordt bedreven.

71 Deze informatie is beschikbaar in de lidstaten, in de informatiesystemen die worden gebruikt voor het lokaliseren van landbouwpercelen en voor het verwerken van GLB-betalingen aan landbouwers. In 2023 verstreekte slechts de helft van de lidstaten de Commissie gedeeltelijk toegang tot deze informatie, voornamelijk om redenen van vertrouwelijkheid.

⁴⁰ Commissie, Agricultural Market Brief “Organic farming in the EU — A decade of organic growth”, januari 2023, blz. 9.

⁴¹ Verordening (EU) 2023/2674.

Minder statistische variabelen verzameld over de biologische sector

72 Statistische gegevens over de biologische sector zijn van essentieel belang om het EU-beleid voor biologische landbouw te beoordelen en om de voortgang van de EU-actieplannen voor biologische landbouw te monitoren⁴². Sinds 2008 moeten alle lidstaten⁴³ jaarlijks gedetailleerde gegevens over het land waarop biologische landbouw wordt bedreven naar de Commissie sturen. Het betreft hier informatie over de biologische plantaardige en dierlijke productie, de biologische veeteelt, en het aantal biologische exploitanten.

73 In 2022, toen de huidige verordening inzake biologische productie in werking trad, werd deze verplichting opgeheven en werd het verzamelen van statistische gegevens voor de biologische sector vrijwillig voor de lidstaten. Tot nu toe hebben slechts acht lidstaten⁴⁴ er formeel mee ingestemd om gegevens over biologische landbouw naar de Commissie te blijven sturen⁴⁵. Door het gebrek aan gegevens van de lidstaten worden veel EU-aggregaten niet meer berekend voor 2021 en 2022, waaronder die met betrekking tot biologisch bebouwde grond.

74 Vanaf 2026 zijn alle lidstaten opnieuw verplicht om statistieken over biologische landbouw naar de Commissie te sturen. De gegevens zullen samen met andere landbouwstatistieken worden verzameld via de [verordening betreffende statistieken over de landbouwinput en -output](#) (de zogenoemde SAIO-verordening). Volgens de Commissie zal dit zorgen voor een betere kwaliteitsborging, aangezien alle lidstaten systematisch moeten zorgen voor coherentie en consistentie tussen gegevens over biologische landbouw en andere landbouwgegevens.

75 Krachtens de SAIO-verordening zullen nieuwe gegevens worden verzameld over het aandeel biologisch bebouwde grond die met pesticiden wordt behandeld en over de hoeveelheid gebruikte pesticiden, hetgeen een verbetering inhoudt. In vergelijking met de verordening inzake biologische productie zullen in het kader van de SAIO-verordening minder statistische variabelen over biologische landbouw nodig zijn (zie [figuur 15](#)). Als gevolg hiervan heeft de Commissie de hoeveelheid verzamelde gegevens voor de biologische sector in 2022 al verminderd.

⁴² Overweging 20 van [Verordening \(EU\) 2022/2379](#).



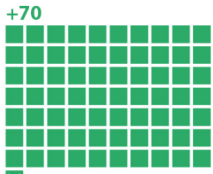


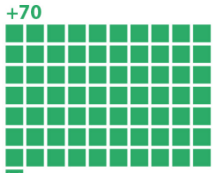
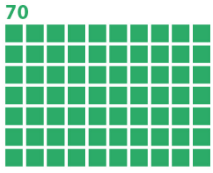
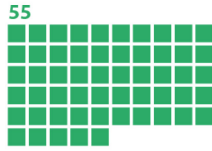

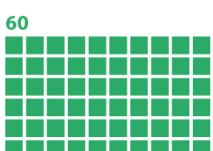
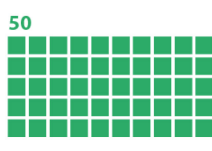






⁴³ Artikel 36, van [Verordening \(EG\) nr. 834/2007](#) en artikel 93 van [Verordening \(EG\) nr. 889/2008](#) van de Commissie.

⁴⁴ Spanje, Finland, Italië, Litouwen, Letland, Malta, Zweden en Slowakije.

⁴⁵ [ESS-overeenkomst](#) over biologische statistieken, 12 februari 2020.

Figuur 15 — Sinds 2022 zijn minder gegevens verzameld over biologische landbouw en productie

■ = aantal verzamelde statistische variabelen

Verzamelde gegevens	2009-2021 via de verordening inzake biologische productie	2022-2025 via een vrijwillige overeenkomst	Vanaf 2026 via de SAIO-verordening	Gegevens worden vanaf 2026 niet langer verzameld via de SAIO-verordening
Biologische marktdeelnemers	17 	17 		bijvoorbeeld producenten, verwerkers (per sector), importeurs en exporteurs van biologische producten
Gewasareaal waarvoor wordt overgeschakeld op biologische landbouw	+70  (...)	3 	4 	exclusief het totale landbouwareaal, bouwland, blijvende teelten en blijvend grasland
Gewasareaal waarvoor volledig is overgeschakeld op biologische landbouw	+70  (...)	70 	55 	bijvoorbeeld gegevens over gewassen geteeld in kassen en braakland
Biologische plantaardige productie	60 	60 	50 	bijvoorbeeld gegevens over tarwe en spelt, droge teelt en eiwithoudende gewassen, wortel- en knolgewassen, oliehoudende gewassen, vezelgewassen, tabak en hop
Biologisch vee	20 	7 	7 	bijvoorbeeld gegevens over paarden, konijnen, ander pluimvee dan legkippen en bienenkorven
Biologische dierlijke productie	20 	20 	15 	bijvoorbeeld gegevens over ander pluimvee dan kippen, buffelmelk en honing

Bron: ERK, op basis van vragenlijsten van Eurostat en de uitvoeringshandelingen van de SAIO-verordening.

76 De biologische sector in de EU⁴⁶ heeft al lange tijd behoefte aan betere informatie over de markt voor biologische levensmiddelen. Het verzamelen van meer gegevens brengt echter extra kosten met zich mee voor zowel de lidstaten als de Commissie. In 2021 is de Commissie begonnen met het publiceren van maandelijkse gegevens over de [prijzen van biologische voedselproducten](#) als aanvulling op de reeds verzamelde statistieken⁴⁷. Hoewel dit een stap in de goede richting is, zijn er grote kwaliteitsproblemen met de gegevens (deze zijn bijvoorbeeld niet vergelijkbaar tussen de lidstaten, prijzen worden verzameld in verschillende stadia van de voedselketen en er ontbreken aanzienlijke hoeveelheden gegevens).

77 Lidstaten kunnen ook aanvullende nationale marktgegevens voor biologische producten verzamelen. Tijdens onze controlebezoeken aan de lidstaten ontdekten we dat Italië en Roemenië in hun actieplannen voor biologische landbouw de noodzaak benadrukten om de markttransparantie te verbeteren door middel van de beschikbaarheid van betere gegevens over de nationale consumptie en de circulatie van biologische producten in de EU. Ze hadden op dit gebied echter nog geen actie ondernomen. In Oostenrijk kopen de autoriteiten gedetailleerde gegevens over de nationale markt bij particuliere gegevensverstrekkers. In Denemarken worden gedetailleerde marktgegevens verzameld via het nationaal bureau voor de statistiek (zie [kader 7](#)).

Kader 7

Denemarken verzamelt gedetailleerde marktgegevens voor de biologische sector

Denemarken verzamelt en publiceert jaarlijkse marktgegevens voor de biologische sector via zijn nationaal bureau voor de statistiek. Deense detailhandelaren zijn wettelijk verplicht om gedetailleerde informatie te verstrekken over:

- de verkoop van biologische producten op de binnenlandse markt en aan alle landen buiten Denemarken, en de gebruikte verkoopkanalen;
- aankopen van biologische producten uit andere lidstaten of derde landen, en
- de omzet en het marktaandeel per productgroep.

⁴⁶ EU-actieplannen voor biologische landbouw.

⁴⁷ Sinds 2021 moeten de lidstaten de maandelijkse prijzen voor een reeks biologische producten aan de Commissie doorgeven ([Uitvoeringsverordening \(EU\) 2019/1746](#) tot wijziging van [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2017/1185](#) — bijlage II).

Conclusies en aanbevelingen

78 In het algemeen concludeerden wij dat het beleid van de EU en de lidstaten voor de biologische sector lacunes vertoont. GLB-middelen werden gebruikt om het landbouwareaal voor biologische landbouw te vergroten, zonder dat voldoende rekening werd gehouden met de milieu- en markt doelstellingen die zijn vastgelegd in het EU-beleid voor biologische landbouw. Tot slot was het wegens gegevensbeperkingen niet mogelijk om de impact van het beleid te beoordelen.

79 Wij stelden vast dat het EU-beleid voor de biologische sector wordt verzwakt door tekortkomingen in het strategisch kader. De Commissie gebruikt actieplannen om de ontwikkeling van de sector te sturen. Hoewel het actieplan 2021-2027 een verbetering is ten opzichte van het voorgaande, bevatten de drie hoofddoelstellingen ervan nog steeds geen kwantificeerbare doelen of middelen om de voortgang te meten. Het EU-streefdoel om uiterlijk in 2030 op 25 % van de landbouwgrond biologische landbouw te bedrijven, wordt niet aangevuld met streefdoelen voor andere elementen van de sector. Er is geen EU-strategie of streefdoel voor de biologische sector na 2030 (paragrafen [19-24](#)).

80 Maatregelen op nationaal niveau zijn van essentieel belang voor de ondersteuning van het EU-beleid. We constateerden dat de lidstaten in verschillend tempo en met wisselende kwaliteit nationaal beleid voor de biologische sector hebben ontwikkeld. Bij de programmering van GLB-middelen werd door de lidstaten slechts gedeeltelijk aandacht besteed aan de specifieke behoeften van de biologische sector (paragrafen [25-35](#)).

Aanbeveling 1 — Versterk het strategisch kader van de EU voor de biologische sector en zorg voor een betere koppeling met de GLB-steun

De Commissie moet:

- a) de strategische aanpak van de EU voor de biologische sector verbeteren door:
 - i) een langetermijnvisie voor de sector te definiëren die verder gaat dan 2030;
 - ii) meetbare doelstellingen en basisindicatoren vast te stellen om de geboekte vooruitgang te beoordelen;
 - iii) na te denken over aanvullende streefdoelen in aanvulling op het streefdoel van 25 % biologisch areaal om de algehele ontwikkeling van de sector te waarborgen (bijv. ter bevordering van biologische productie en consumptie).
- b) in het GLB voor de periode na 2027 de lidstaten aanmoedigen om het gebruik van GLB-steun beter te koppelen aan de behoeften die zij voor de biologische sector hebben vastgesteld.

Streefdatum voor de uitvoering: a) eind 2026 en b) eind 2027.

81 We constateerden dat de lidstaten niet hadden gezorgd voor een consistente uitvoering van de biologische voorschriften. Bovendien hadden ze zelden biologische beginselen naast de wettelijke vereisten opgenomen in de GLB-steun voor biologische landbouw (paragrafen 37-43). Het wijdverbreide gebruik van afwijkingen voor niet-biologisch zaad moedigt landbouwers niet aan om biologisch zaad te produceren en deze markt te ontwikkelen (paragrafen 44-51). Naast het ondersteunen van de invoering van biologische landbouw hebben de lidstaten de GLB-financiering onvoldoende gericht op het versterken van de positie van de landbouwer in de waardeketen en het verder ontwikkelen van de biologische sector (paragrafen 52-59).

Aanbeveling 2 — Zorg voor een betere integratie van de milieu- en marktdoelstellingen van de biologische landbouw in het GLB

De Commissie moet:

- a) de lidstaten richtsnoeren verstrekken, zodat de in de verordening inzake biologische productie vastgestelde voorschriften consequent kunnen worden toegepast, en de biologische beginselen beter kunnen worden geïntegreerd in de GLB-steun voor biologische landbouw;
- b) de bijdrage van GLB-middelen aan de economische duurzaamheid van biologische landbouw beoordelen, zodat de GLB-steun voor de periode na 2027 beter kan worden afgestemd op de biologische sector;
- c) het gebruik van alle vergunningen en afwijkingen op het gebied van biologische landbouw analyseren en, indien nodig, corrigerende maatregelen nemen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026.

82 Het GLB ondersteunt voornamelijk de biologische landbouw vanwege de verwachte milieu- en klimaatvoordelen. Met het monitoring- en evaluatiekader dat door de Commissie en de lidstaten is opgezet, is het wel mogelijk om EU-uitgaven te monitoren, maar niet om de impact ervan te beoordelen (paragrafen [61-66](#)). De Commissie zou de impact van GLB-steun kunnen beoordelen met behulp van andere bestaande EU-instrumenten, maar deze bevatten geen relevante en representatieve informatie voor de biologische landbouw (paragrafen [68-71](#)). Het beleidsvormingsproces blijft hinder ondervinden van de beperkte beschikbaarheid van gegevens over de biologische sector, met inbegrip van gegevens over de markt voor biologische producten (paragrafen [72-77](#)).

Aanbeveling 3 — Garandeer de beschikbaarheid van relevante gegevens voor de beoordeling van de ontwikkeling van biologische landbouw

De Commissie moet:

- a) op basis van reeds verzamelde gegevens en in samenwerking met de lidstaten beoordelen in welke mate de GLB-steun voor de biologische landbouw bijdraagt tot de verwezenlijking van de GLB-doelstellingen;
- b) relevante en representatieve informatie over biologische landbouw verzamelen via het IDL ter beoordeling van de impact van de GLB-steun;
- c) analyseren of ter ondersteuning van beleidsbeslissingen meer gedetailleerde gegevens over de biologische sector moeten worden verzameld (bijv. biologische exploitanten, omschakelingsareaal).

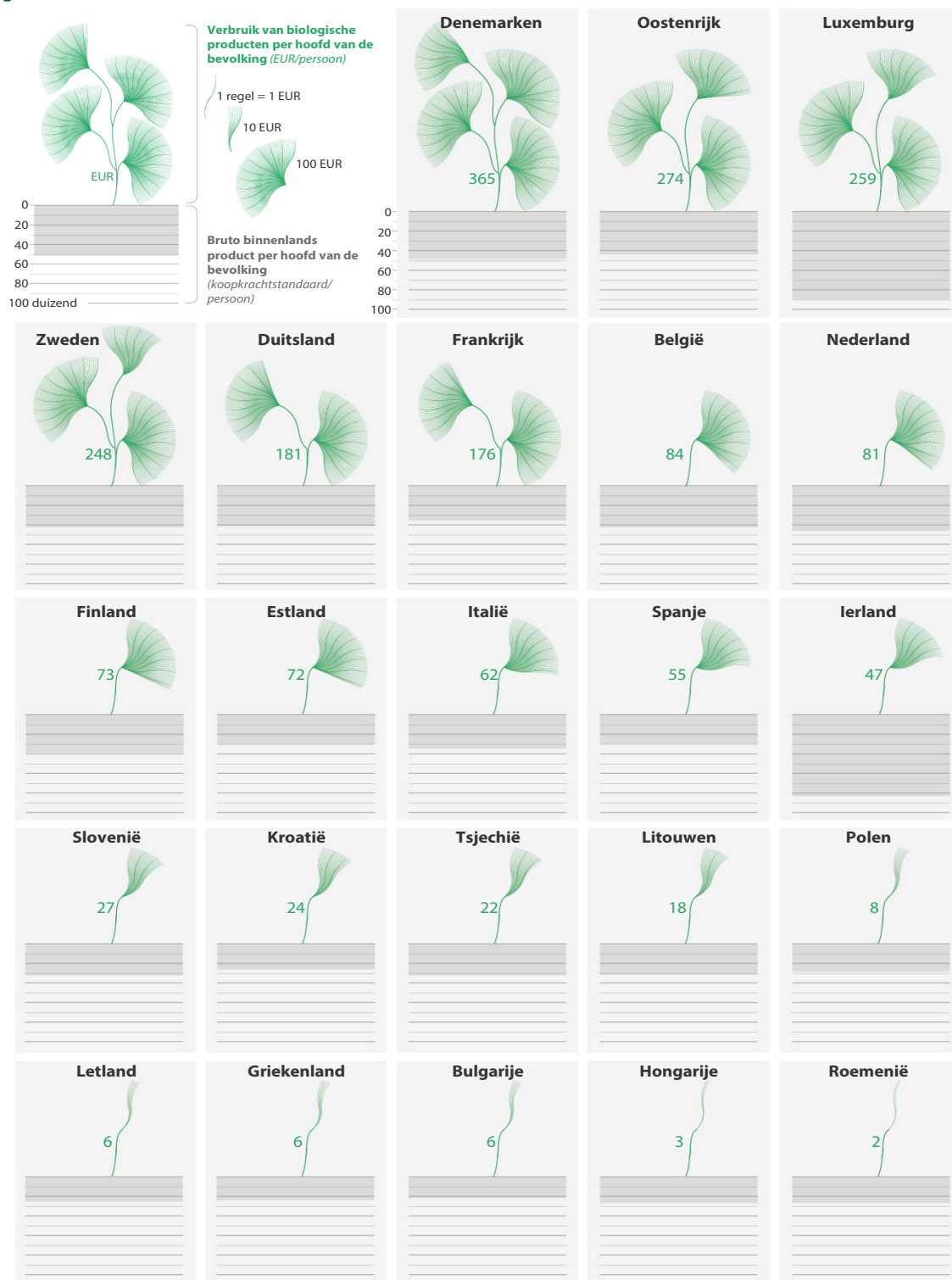
Streefdatum voor de uitvoering: a) en b) eind 2027, en c) eind 2028.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 juli 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlage — Consumptie van biologische producten in lidstaten



Opmerking: Er zijn geen gegevens beschikbaar over de consumptie van biologische producten op Cyprus of Malta en in Portugal of Slowakije.

Bron: ERK, op basis van FiBL-gegevens uit 2022 over de [detailhandelsverkoop van biologische producten](#) en Eurostat-gegevens over het [bruto binnenlands product](#) (voor het laatst geëxtraheerd op 20 april 2024).

Afkortingen

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

FSDN: informatienet inzake de duurzaamheid van landbouwbedrijven (Farm Sustainability Data Network)

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

GMEK: gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader

ILB: informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen

Lucas: Land Use Cover Area Frame Survey (monitoringsysteem voor grondgebruik)

PMEK: prestatie-, monitoring- en evaluatiekader

PPO: programma voor plattelandsontwikkeling

Woordenlijst

Biologische toeleveringsketen: alle activiteiten die worden uitgevoerd om biologische producten aan de eindconsument te leveren, met name landbouw, verwerking, distributie en detailhandel.

Europese Green Deal: de in 2019 vastgestelde groeistrategie van de EU, die tot doel heeft de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid: het uniform landbouwbeleid van de EU dat subsidies en een scala aan andere maatregelen omvat die bedoeld zijn om voedselzekerheid te waarborgen, EU-landbouwers een redelijke levensstandaard te verzekeren, plattelandsontwikkeling te bevorderen en het milieu te beschermen.

Horizon 2020: het programma van de EU voor de financiering van onderzoek en innovatie voor de periode 2014-2020.

Horizon Europa: het programma van de EU voor de financiering van onderzoek en innovatie voor de periode 2021-2027.

Oppervlakte cultuurgrond: totale oppervlakte aan landbouwgrond bestaande uit bouwland, blijvend grasland, meerjarige teelten en tuinen voor eigen gebruik.

Programma voor plattelandsontwikkeling: reeks nationale of regionale meerjarige doelstellingen en acties, goedgekeurd door de Commissie, voor de uitvoering van het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-19>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-19>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Keit Pentus-Rosimannus, ondersteund door Annikky Lamp, kabinetschef, en Daria Bochnar, kabinetsattaché; Ramona Bortnowschi, hoofdmanager; Mihaela Vacarasu, taakleider; Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu en Mateusz Minich, auditors. Laura McMillan verleende taalkundige ondersteuning. Alexandra Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu en Daria Bochnar.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-2927-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/226905	QJ-AB-24-019-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2905-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/014792	QJ-AB-24-019-NL-N

Biologische landbouw is een landbouwmethode waarbij levensmiddelen worden geproduceerd met behulp van natuurlijke stoffen en processen. De Commissie heeft zich ten doel gesteld dat uiterlijk in 2030 25 % van de landbouwgrond in de EU biologisch wordt bebouwd — een aanzienlijke stijging ten opzichte van de 10,5 % in 2022. We stelden vast dat in de EU-strategie voor biologische landbouw belangrijke elementen ontbraken, zoals kwantificeerbare doelstellingen en manieren om vooruitgang te meten. Dankzij de EU-middelen voor biologische landbouw — meer dan 12 miljard EUR in 2014-2022 — kon het biologisch areaal worden vergroot, maar er werd onvoldoende rekening gehouden met de milieu- en markt doelstellingen. Bovendien was het door gegevensbeperkingen niet mogelijk het beleid te beoordelen. Wij hebben aanbevelingen gedaan om de strategie en doeltreffendheid van de EU-middelen voor de biologische sector te verbeteren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors