

Vergaderjaar 2016–2017

29 842

Beleidsnota Biologische Landbouw

Nr. 40

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2016

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op het verzoek van het lid Dik-Faber uit de Regeling van Werkzaamheden d.d. 5 april 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 73, item 25) om voorafgaand aan een debat over de biologische landbouw in Nederland een brief hierover aan de Kamer te sturen. Deze treft u hierbij aan. Tevens reageer ik met deze brief op het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken inzake kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Van Gerven: «Groeikansen voor de biologische landbouw. Van stiefkind naar oogappel» en de motie Van Gerven waarin de regering wordt verzocht om beleid en ambitie te formuleren ter stimulering van de biologische sector (Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 42).

Keerpunt

De biologische landbouw in Nederland staat op een keerpunt. Steeds meer consumenten in Nederland kiezen voor biologische producten vanuit de maatschappelijke vraag naar een natuurlijke en diervriendelijke wijze van produceren. Dit blijkt ook uit de Monitor Duurzaam Voedsel die op 15 november jongstleden is gepubliceerd (Kamerstuk 31 532, nr. 172). Biologisch voedsel is steeds breder beschikbaar en er is inmiddels een brede variatie aan biologische producten. Een toenemend aanbod in (bio)supermarkten heeft ertoe geleid dat biologische producten meer mainstream zijn geworden. Daarnaast komen nieuwe doelgroepen en afzetkanalen binnen bereik, zoals bedrijfsrestaurants, catering en ziekenhuis- en zorginstellingen. De biologische productie is een groei-markt en dit stelt nieuwe eisen aan de productie en de keten. Verdere groei van de biologische productie en het veroveren van nieuwe markten zal gepaard gaan met nieuwe opgaven op het gebied van schaalvergroting, professionalisering en innovatie van de hele keten.

Beleidsambitie

De biologische sector vervult nu via het biologische keurmerk een voortrekkersrol bij het bewust maken van consumenten over het belang

van een robuust en duurzaam voedselsysteem. Zoals ik in mijn brief aan de Kamer van 14 oktober jl. (Kamerstuk 31 532, nr. 170) heb aangegeven behoort het Europees logo voor biologische productie tot één van de logo's die het best scoren op duurzaamheid, transparantie en betrouwbaarheid. Biologische landbouw levert een belangrijke bijdrage aan de opgaven op het gebied van voedsel en ecologie.

Voor de biologische sector is het belangrijk om aan deze voortrekkersrol te blijven werken. Meer afzetkanalen en een betere toegankelijkheid van biologische producten in prijs en aanbod zullen leiden tot een gedifferentieerder en breder consumentenbereik. Daarnaast vervult de biologische landbouw een voorlopersrol op het gebied van duurzame productiemethodes zoals bodemverbeterende methoden waarbij het ecosysteem leidend is. Daarmee kan zij ook de gangbare landbouw inspireren.

Deze perspectieven voor de biologische productie en consumptie sluiten naadloos aan op de voedselagenda van het kabinet waarin ondermeer ingegaan wordt op het streven naar een ecologisch houdbaar en robuust voedselsysteem. Ik wil de biologische sector daarom steunen om deze voorlopersrol te blijven waarmaken en deze te verbreden. Ik verwacht daarbij dat de sector naast de duurzaamheidsaspecten die wettelijk voorgeschreven zijn in de biologische wetgeving ook de voorlopersrol verder zal gaan ontwikkelen op thema's als energie en klimaat, verpakkingen, sociale aspecten en natuurinclusieve landbouw. Ik heb recentelijk overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de biologische sector. Daarbij is gebleken dat de biologische sector dit zelf ook wil door op alle duurzaamheidskenmerken extra te presteren onder het motto «biologisch, de kampioen van de duurzaamheidsmeerkamp». Ik ondersteun de biologische sector daarin via het innovatiebeleid, het wegnemen van belemmeringen voor verdere groei en het geven van faciliteiten voor kennisvermeerdering en informatie-ontsluiting.

De biologische sector heeft ook een eigen opgave om hiermee de groeikansen te benutten en de bedreigingen af te wenden. Het onderscheidend vermogen ten opzichte van de gangbare landbouw blijft voor de biologische sector van groot belang om op langere termijn voldoende toekomstperspectief te houden.¹ Daar staat tegenover dat de biologische landbouw het economische tij mee heeft als het gaat om opbrengstprijzen. Mede door de lage opbrengstprijzen in de gangbare landbouw is er veel belangstelling voor omschakeling. Zo is het aantal boeren dat omschakelt naar biologische productie het afgelopen jaar fors gestegen. De biologische sector geeft aan vooral baat te hebben bij een geleidelijke marktgroei.

In de motie van het lid Van Gerven die is opgenomen in de initiatiefnota van het lid Van Gerven (hierna: de initiatiefnota, Kamerstuk 34 539) wordt het kabinet opgeroepen om een ambitie te formuleren voor de groei van het marktaandeel biologisch en stimuleringsbeleid voor de biologische sector te ontwikkelen. Wat betreft de groeiambitie van de Nederlandse biologische sector: gebleken is dat de biologische sector intussen robuust genoeg is om zelf zijn groei doelstellingen te benoemen en te bereiken. Daarom is vanaf 2012 het beleid voor de biologische landbouw geïntegreerd in algemeen landbouwbeleid als één van de vormen van duurzame landbouw. Dit is gebeurd in overleg met het biologische bedrijfsleven. De afgelopen jaren was de overheidsrol daarbij gericht op ondersteunende regelingen, kennis en onderzoek, stimuleren van koepelcampagnes en ketenmanagement en het faciliteren van export.

¹ Zie branche-informatie van de Rabobank, Cijfers & Trends biologische landbouw, 6 oktober 2016.

Waar nodig stimuleer ik de groei van de biologische landbouw door belemmeringen met gerichte instrumenten weg te nemen. Ik acht een eigenstandig biologisch beleid met door de overheid geformuleerde groeidoelstellingen niet nodig. Ik richt mij ten algemene op het bevorderen van duurzame landbouw(productie) en de biologische landbouw is een van de manieren dit te verwezenlijken. Hiermee beschouw ik de motie als afgedaan.

Opgaven als professionalisering, specialisering en een verbeterd innovatievermogen moeten in eerste instantie door de sector zelf worden opgepakt. Dat geldt ook voor het bewerkstelligen van een betere marktwerking via afspraken in de keten en met nieuwe afnemers. Wel zie ik een overheidsrol weggelegd in het versterken van de randvoorwaarden voor een robuuste biologische sector. Dan denk ik vooral aan het stimuleren van onderzoek en innovaties in de biologische landbouw. Verder gaat het ook om aandacht voor nieuwe Europese regelgeving, die momenteel in de maak is. Ik span mij er voor in dat deze regelgeving bijdraagt aan de versterking van de Nederlandse biologische sector en belemmeringen waar mogelijk wegneemt.

Onderzoek naar kansen en belemmeringen voor omschakeling

Het kabinet stimuleert ondernemers die willen omschakelen en zet zich ervoor in waar mogelijk belemmeringen weg te nemen. Uit het als bijlage² bijgevoegde rapport «Kansen en belemmeringen voor omschakeling naar de biologische sector» van Wageningen University & Research (voorheen: het Landbouw Economisch Instituut) van november 2015 dat in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is opgesteld, blijkt dat bij de overstap naar een biologische bedrijfsvoering sprake is van financiële drempels en kennislacunes met betrekking tot biologische productiemethoden en de markt.

De centrale vraag in dit onderzoek is de mate waarin overheidsingrijpen binnen de biologische sector nodig is. In het rapport wordt vastgesteld dat omschakelen een weloverwogen keuze moet zijn en dat het belangrijk is dat boeren vanuit eigen kracht omschakelen en niet als een vlucht voor lage prijzen voor gangbare landbouwproducten. Overheidsingrijpen in de markt voor biologische productie is in het verleden lang niet altijd succesvol geweest. In dit verband verwijst het rapport op de ervaring die werd opgedaan met hectare-subsidies (begin 2000). Als gevolg daarvan overtrof de groei van biologische productie de vraag en daalde de marktprijs fors. Dat overheidsingrijpen binnen de biologische sector niet een vanzelfsprekendheid moet zijn, bleek ook uit de evaluatie van de Subsidieregeling Stimulering Biologische Productiemethode (SSBP), die als bijlage bij deze brief is gevoegd. De subsidieverlening had in veel gevallen niet het beoogde effect van een blijvende omschakeling.

Maatregelen ter stimulering van de biologische sector

Om de geschetste belemmeringen weg te nemen, onderneem ik een aantal acties die hieronder zijn beschreven. Daarnaast reageer ik op de in de Initiatiefnota van de door het lid Van Gerven voorgestelde 10 stimuleringsmaatregelen.

- Voor het wegnemen van de financiële drempels is de eerste stap reeds genomen. In mijn brief (Kamerstuk 29 842, nr. 39) van 2 juni jl. informeerde ik u over de openstelling van de Regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten per 1 januari 2017. Deze regeling is bedoeld om één van de grootste knelpunten bij de omschakeling weg te

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

nemen. Dit betreft de tijdelijke financiële onbalans die optreedt in de omschakelingsperiode van 2 tot 3 jaar als gevolg van hogere kosten om te voldoen aan de biologische productie-eisen en het tijdelijk uitblijven van hogere opbrengsten (producten mogen in de omschakelingsperiode niet als biologisch worden verkocht). De borgstelling voor het werkkapitaal kan nu onderdeel worden van bedrijven in het investeringsplan voor de omschakeling zodat banken sneller bereid zullen zijn voor de omschakeling kredieten te verstrekken.

- Daarnaast heeft de biologische controle-organisatie Skal vanaf begin 2016 een gedifferentieerd tarief ingevoerd. Bij de nieuwe tariefstelling wordt een onderscheid gemaakt tussen kleinere en grotere biologische ondernemingen. Dit neemt de belemmering weg voor kleine ondernemingen om over te gaan op een biologische bedrijfsvoering. Subsidiëring van certificeringskosten zoals wordt voorgesteld in de Initiatiefnota (punt 2) is daarmee niet meer noodzakelijk.
- In de periode van 2013–2016 is jaarlijks € 5 mln. beschikbaar gesteld voor vraaggestuurd biologisch onderzoek. Het beschikbaar stellen van deze onderzoeksgelden vloeit voort uit het amendement van Van Gerven (Kamerstuk 33 400 XIII, nr. 121). Met het beschikbaar stellen van de gelden is vooral gepoogd de aansluiting van de biologische landbouw op het topsectorenbeleid te verbeteren. Aanvankelijk bleek het moeilijk om onderzoeksvorstellen te honoreren. Dit kwam door het gebrek aan kwalitatief goede voorstellen en het ontbreken van de aansluiting met de gangbare landbouw in de topsectorenstructuur. Het doel van dit beleid is ook de synergie tussen gangbare en biologische landbouw te versterken. In verband hiermee zijn aan de biologische sector extra middelen (€ 1 mln.) toegekend om de onderzoeksvorstellen beter te laten aansluiten op de agenda's van de topsectoren. In dat verband is in 2015 een kenniscoördinator bij Bionext aangesteld. Recentelijk heeft deze coördinator een strategisch onderzoeksplan opgeleverd dat richting geeft aan onderzoeken in het kader van het topsectorenbeleid. Daarmee wordt het onderzoeksbeleid voor de biologische sector vanaf 2017 onderdeel van de reguliere onderzoeksagenda en worden onderzoeksgelden niet langer exclusief voor de biologische landbouw geormerkt zoals is gevraagd in punt 4 van de initiatiefnota. Biologische landbouw krijgt een plek binnen het geheel van dit strategische kennisprogramma dat bijdraagt aan innovaties binnen de biologische sector.

In multilateraal verband neemt de Nederlandse overheid deel in de financiering van projecten voor de biologische landbouw binnen het z.g. ERA-net Core Organic Partnership (Transnational Research in Organic Food & Farming Systems) met een aanzienlijke bijdrage van € 1 mln. vanaf 2017. Voordeel van deze samenwerking in Europees verband is de hefboomwerking: Nederland haalt hiermee de onderzoeksresultaten binnen van alle partners, ter waarde van € 11 mln. nationale middelen aangevuld met € 5mln. van de Europese Commissie. In de komende jaren zullen nieuwe onderzoeksprogramma's kansen bieden voor de sector, in Nederland en in Europees kader, bijvoorbeeld rondom alternatieven voor dierlijke eiwitten. Daarnaast is de biologische sector gewezen op de MIT-regeling (Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren). Daar maken ondernemers reeds gebruik van.

- In de initiatiefnota (punt 9) wordt gepleit voor meer aandacht voor biologische landbouw binnen groen onderwijs. De biologische sector is daarover zelf in gesprek met instellingen in het groen onderwijs. Daarnaast heb ik recentelijk de «Ontwikkelagenda groen onderwijs 2016–2025» (Kamerstuk 2016D40464) gepresenteerd. Het accent ligt hierbij op de internationalisering en het nog meer gericht zijn op «groene» innovaties. Deze insteek vloeit voort uit de constatering van een toenemende vraag naar voedsel dat natuurlijker en diervriendelij-

ker geproduceerd is. Uitbreiding van kennis hierover is een verdere stimulans voor de biologische sector. Ik vind dat de biologische productiewijze een vast onderdeel zou moeten zijn van opleidingen in het groen onderwijs, zodat leerlingen en studenten voldoende kennis over biologisch produceren meekrijgen. In aanvulling op de gesprekken tussen de biologische sector en het groen onderwijs, zal ik dit in mijn overleg met het groen onderwijs agenderen.

- De volgende maatregelen uit de initiatiefnota vind ik niet passen bij de rol van de overheid: afspraken met coöperaties (punt 3 uit de initiatiefnota), het geven van steun bij het ontdekken van nieuwe markten (punt 10) en regionale biologische gebieden aanwijzen (punt 5). De eerste twee zie ik als opgaven voor het biologische bedrijfsleven zelf, dat ik beschouw als een volwaardige marktpartij. In reactie op het voorstel om het aanwijzen van exclusieve biologische gebieden door gemeenten en provincies te vergemakkelijken wijs ik erop dat hier sprake is van gedecentraliseerd beleid. In het kader van de ruimtelijke ordeningsprocedures worden besluiten genomen over bestemmingen van gebieden. Overigens zijn er voorbeelden van gemeenten en provincies die de biologische landbouw prioriteit geven bij de toedeling van grond.
- Wat betreft het voorstel van het lid Van Gerven in de initiatiefnota over de plaats van duurzame en biologische landbouw binnen het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouw Beleid na 2020 (punt 6), kies ik ten algemene voor een verdergaande vermaatschappelijking van de doelen van het Europese landbouwbeleid en bevordering van innovaties die daarop gericht zijn. Over de concrete invulling van dit beleid zal de komende jaren nader worden gesproken.
- Voor het punt in de initiatiefnota over de positie van de biologische landbouw bij de discussie over fosfaatrechten (punt 7) verwijs ik naar separate communicatie en het debat met uw Kamer daarover.
- In de initiatiefnota wordt ook gewezen op het feit dat de aankoop en financiering van grond voor grondgebonden landbouwbedrijven in verschillende sectoren een drempel vormt. Ik onderken dit probleem, daarom ga ik laten onderzoeken of de biologische sector hier onevenredige beperkingen van ondervindt en of specifieke maatregelen deze drempel zouden kunnen verlagen. Zo wordt gesproken met financiële instellingen om te kijken of alternatieve financieringsconstructies mogelijk zijn voor grond die geschikt kan worden gemaakt voor de biologische landbouw. Ook vervult Staatsbosbeheer een belangrijke rol bij het in beheer brengen van grond voor de biologische landbouw. Om te zorgen dat bij (agrarische) ingebruikgeving van gronden aan derden kan worden gegarandeerd dat het beheertype in stand wordt gehouden, wordt in de geliberaliseerde pachtovereenkomst een set minimale standaardvoorwaarden opgenomen. Deze voorwaarden kunnen beperkend zijn voor «reguliere» landbouwkundige activiteiten. Daarnaast is Staatsbosbeheer bezig om via een verplicht opleidingsniveau eisen te stellen aan de pachters. Hiermee worden indirect natuur-inclusieve agrariërs bevoordeeld maar dat hoeven niet perse biologische landbouwers te zijn zoals wordt gesuggereerd in punt 8 in de initiatiefnota.
- Biologische productiemethoden vereisen een andere vakkennis van de omschakelaars. De branche-organisatie Bionext heeft daarin een belangrijke rol te vervullen. Voor projecten voor de ontwikkeling en verspreiding van kennis zijn jaarlijks middelen beschikbaar. Eventueel kunnen deze ook worden benut voor educatieve projecten, zoals scholing en voorlichting voor omschakelaars. Een mooi voorbeeld daarvan is het door het ministerie gefinancierde project «Bioacademy». Het versnipperde aanbod van kennis en aanbod van cursussen bracht de biologische sector ertoe een digitaal platform op te richten voor kennisuitwisseling voor (startende) biologische ondernemers dat

binnenkort start. Hiermee geef ik invulling aan het verzoek om bij te dragen aan scholing voor omschakelaars (punt 1)

Innovatie

Innovatie is het sleutelwoord voor het behouden en versterken van de voortrekkersrol. Door technische en marktinnovatie en maatschappelijke innovatie kan de biologische sector zich blijven onderscheiden door het opleveren en borgen van kwalitatief hoogwaardige producten, het inspelen op de wensen van consumenten en het kunnen voldoen aan de toenemende vraag naar biologische producten tegen een redelijke prijs. Door biologische beginselen als gezondheid, ecologie, eerlijkheid en zorg te koppelen aan innovatieve toepassingen kan de kwaliteit op het gebied van dierenwelzijn, biologisch zaaigoed en ecologie verbeteren. Zo is bijvoorbeeld veel meer technische innovatie nodig om een breder assortiment biologisch zaaigoed beschikbaar te maken. De beschikbaarheid van biologisch zaaizaad is nu nog beperkt en prijzen liggen over het algemeen hoger en dat maakt dat de acceptatie en het gebruik in de keten achterblijven.

Naast technische innovatie is natuurlijk ook marktinnovatie van belang. Ik zie dat er op dit punt in hoog tempo veel verandert. De meeste ketens en de discounters hebben een breed assortiment in de winkel en de introductie van biologische huismerken in grote supermarktketens hebben het aanbod van biologisch in de retail sterk verbeterd en verbreed. Onlangs bracht ik nog een bezoek aan een nieuwe biologische supermarkt gericht op de verkoop van betaalbare biologische producten. Dergelijk innovatief ondernemerschap juich ik toe. Ik vind het een goede ontwikkeling dat meer biologische producten tegen een redelijke prijs beschikbaar komen voor een brede groep van de bevolking. Wat betreft de sociale innovatie roep ik de Nederlandse biologische sector op om ook zelf meer «omgevingsbewust» te zijn. Dus zet de deuren open en laat burgers kennismaken met de meerwaarde van de biologische aanpak, zoek met bedrijven en maatschappelijke organisaties naar gezamenlijke kansen om perspectievolle crossovers te bereiken zoals natuurinclusief ondernemen (biologisch natuurbeheer) of creëer waarde door combinaties te maken van biologische productie met maatschappelijke opgaven zoals landschapsbeheer.

Tot slot

Voor de biologische sector gloort een wenkend perspectief van groei, verbreding van doelgroepen en nieuwe afzetkanalen. Ik zie kansen voor de biologische landbouw als innovatieve kraamkamer voor de gangbare landbouw. Ik heb er vertrouwen in dat de sector deze kansen zal kunnen verzilveren door het maken van duidelijke keuzes in haar ontwikkeling en nieuwe wegen zal vinden om tot deze transitie te komen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam