

Vergaderjaar 1996–1997

25 127

Biologische landbouw

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 1996

Tijdens de behandeling van de LNV begroting voor 1996 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is de motie aanvaard van Vos en Stellingwerf (kamerstukken II, 1995/96, 24 400, hoofdstuk XIV, nrs. 14, 27 en 30) waarin het verzoek is neergelegd om voor de zomer van 1996 een Plan van Aanpak voor de Biologische Landbouw aan de Kamer aan te bieden. Hierin moet worden aangegeven hoe een substantiële groei van de biologische sector en het marktaandeel biologische producten bevorderd kan worden en welke middelen/instrumenten daarvoor worden aangewend.

Met de voorliggende nota geef ik uitvoering aan de bedoelde motie. In het Plan van Aanpak heb ik het beleid specifiek gericht op de versterking van de biologische landbouw opgenomen.

Dit Plan van Aanpak dient te worden gezien in samenhang met de evaluatie van het in de afgelopen jaren gevoerde beleid voor de biologische landbouw. De desbetreffende evaluatie heb ik in december 1995 aan de Kamer aangeboden.

Bij het formuleren van het Plan van Aanpak zijn de resultaten betrokken van de analyse van de actuele situatie van de sector in Nederland en van de verkenning die het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) in samenwerking met het Informatie- en Kenniscentrum Landbouw (IKC-L) heeft gedaan naar de ontwikkelingen van de biologische landbouw in Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nordrhein-Westfalen. De resultaten van deze verkenning zijn weergegeven in het bijgevoegde rapport: «De concurrentiepositie van de Nederlandse Biologische Agribusiness»¹. In de bijlage bij het Plan van Aanpak is hieruit enige informatie opgenomen.

1. Inleiding

Zoals onder meer is vastgelegd in de Nota Dynamiek en Vernieuwing (kamerstukken II 1994/95, 24 140, nrs. 1–2) is de totstandkoming van duurzame landbouw het uitgangspunt van mijn beleid. Duurzaamheid uit

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

het oogpunt van natuur- en milieudoelstellingen en een duurzaam perspectief voor degenen die in de agrarische sector werkzaam zijn.

Biologische landbouw voldoet bij uitstek aan de eisen die gesteld worden aan duurzame landbouw en die zijn aangegeven in het mest- en ammoniakbeleid en het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen. Biologische bedrijfssystemen kunnen bovendien bijdragen aan een sterke integratie van de landbouwproductie met natuur- en milieubelangen. Deze vorm van landbouw wint internationaal aan erkenning en kan naar mijn oordeel een voortrekkersrol vervullen op weg naar een duurzame landbouw.

2. Positie van de biologische sector in Nederland

I. Productie

Nederland telde in 1995 521 biologische landbouwbedrijven die 12 800 ha. landbouwgrond in gebruik hadden (Centraal Bureau voor de Statistiek, 1996). Van deze oppervlakte wordt ca. 2 000 ha. beteeld door het Groot Landbouwbedrijf van Rijkswaterstaat. Akkerbouwgewassen en grasland maken elk 43% uit van het biologisch landbouwareaal. Het overige wordt voor een belangrijk deel met tuinbouwgewassen beteeld. Flevoland is de provincie met het grootste biologische landbouwareaal.

De omvang van de biologische landbouw komt overeen met 0.6% van het totaal aantal landbouwbedrijven en de oppervlakte cultuurgrond. Het areaal en de groei daarvan is relatief laag in vergelijking met een aantal andere Europese landen.

Tussen 1991 en 1995 was de gemiddelde jaarlijkse groei iets minder dan 10%.

Wat betreft de biologische veeteelt telde Nederland in 1995 ca. 5000 melk- en kalfkoeien, 2800 varkens, 3500 schapen, 2800 geiten en 44 000 kippen.

Vanwege de op Europees niveau gezien grotere vraag naar dan het aanbod van biologische producten is de prijsvorming voor de meeste producten bevredigend.

De totale productiewaarde van de biologische landbouw bedraagt naar schatting f 110 miljoen.

II. Afzet

Uit de verkenning van het LEI-DLO blijkt dat typerend voor de thuismarkt is dat de afzet van biologische voedingsmiddelen voor het grootste gedeelte verloopt via het gespecialiseerde kanaal van natuurvoedingswinkels. In totaal gaat het om circa 280 van deze winkels met doorgaans een relatief geringe jaaromzet maar goede marges en een vast klantenbestand. De prijsstelling van de voedingsmiddelen is hoog, wat samenhangt met de kleinschaligheid van de natuurvoedingswinkels en een geringe prijsconcurrentie. Supermarkten die bij de verkoop van gangbare producten een zeer dominant en nog steeds groeiend aandeel hebben, zijn nog maar mondjesmaat aanbieder van een vaak nog zeer beperkt assortiment biologische producten. Op dit moment wordt op 70 supermarktlocaties een assortiment van meer dan 15 biologische producten in de categorie groenten, fruit en aardappelen gevoerd, terwijl biologische zuivel op 40 locaties kan worden aangekocht. Vanwege de geringe omvang van het assortiment en de beperkte omzet van biologische producten in de supermarkt is de prijsstelling niet optimaal voor de consument.

Wat betreft de gespecialiseerde detailhandel zijn er in de slagerijsector 22 gespecialiseerde biologische slagerijen. Er zijn geen gespecialiseerde biologische groente- en fruitwinkels.

Biologische boerenmarkten (in totaal 15), verkoop aan de consument op

basis van abonnementen en ook cateringbedrijven zijn de laatste jaren als nieuwe afzetkanalen ontstaan. Bij verkoop middels abonnementen wordt aan abonnees op gezette tijden een groentenpakket verstrekt tegen een vooraf vastgestelde prijs.

Via deze nieuwe kanalen wordt tot nu toe nog slechts een fractie van de totale productie afgezet.

De groothandel en verwerking van biologische producten wordt voornamelijk door biologisch geïntendeerde bedrijven uitgeoefend. Deze zijn ook sterk gericht op het specifieke biologische afzetkanaal (natuurvoedingswinkels). De verwerkings- en afleveringskosten zijn door schaalnadelen beduidend hoger dan voor de gangbare sector. Een positieve ontwikkeling is de recente fusie van twee afzetcoöperaties in de plant-aardige sector.

Er zijn nog maar enkele groothandels- en verwerkingsbedrijven in gangbare producten die een (beperkt) biologisch assortiment voeren. Dit vanwege de voor een rendabele verwerking te geringe omzet in biologische producten.

Meer dan de helft van de biologische productiewaarde wordt geëxporteerd. Er vindt overigens ook invoer plaats van biologische producten bijv. veevoeder(grondstoffen) en exotische groenten en fruit.

III. Consumptie

Uit onderzoek van LEI-DLO en het Instituut voor strategisch consumentenonderzoek (SWOKA) is gebleken dat een groot deel van de Nederlandse consumenten tot voor kort nog nooit van producten met een biologisch keurmerk had gehoord. Voor degenen die de biologische producten wel kennen hebben deze producten in het algemeen een positief imago. De belangrijkste motivatie om biologische producten te kopen wordt gevormd door de verwachte voordelen voor de gezondheid, het milieu alsmede door de goede smaak van deze producten. Belangrijk negatief aspect voor het overgrote deel van de geïnteresseerde consumenten is de relatief hoge prijs van biologische voedingsproducten. Slechts een gering deel van hen is dan ook aan te merken als regelmatige koper. Het gaat hierbij om ca. 1% van de totale bevolking.

De groei in het volume van de binnenlandse consumptie stagneert. Dit in tegenstelling tot de sterke groei van consumptie die in Oostenrijk en Denemarken wordt gesignaleerd.

3. Analyse

Bij vergelijking van de biologische sector in Nederland met die in landen als Oostenrijk en Denemarken, waar de consumptie en productie sterk groeien, zijn er 3 opvallende verschillen:

a. de rol van de supermarkten

In Denemarken en Oostenrijk vindt de verkoop aan de consument voor het overgrote deel via de reguliere supermarkten plaats. Dit is in tegenstelling tot Nederland waar vooral de distributie via het natuurvoedingskanaal overheerst. De supermarkten in de genoemde landen spelen een belangrijke rol bij de promotie van biologische producten en dragen bij aan de gemakkelijke verkrijgbaarheid daarvan.

b. export

Een ander belangrijk verschilpunt is dat Nederland als enige van de in beschouwing genomen landen sterk exporterend is. De afhankelijkheid van de export brengt risico's met zich mee vanwege de juist bij de buitenlandse consumenten van biologische producten aanwezige trend

om aan regionale producten de voorkeur te geven en vanwege het beleid dat in die landen gevoerd wordt om de eigen biologische productie verder uit te bouwen.

Bovendien is een sterke thuismarkt doorgaans een noodzakelijke basis voor nieuwe ontwikkelingen in de sector.

c. omschakeling

Wat verder opvalt bij de vergelijking van de biologische sector in Nederland met die in andere Europese landen is dat de omschakeling naar biologische landbouw in Nederland sterk achterblijft bij die in Oostenrijk en in Denemarken.

Dit heeft waarschijnlijk te maken met de omstandigheid dat de gangbare productie in Nederland intensiever is dan elders. De drempel voor een agrariër om om te schakelen van gangbare naar biologische landbouw (met de voor heel Europa uniforme, extensieve teeltnormen) is in ons land dan ook hoger dan in andere landen.

De stimuleringspremies voor omschakeling naar biologische landbouw liggen in Nederland op hetzelfde niveau of hoger dan in Denemarken, Nordrhein-Westfalen en het Verenigd Koninkrijk. In Oostenrijk worden permanente premies voor de biologische landbouw toegekend die veelal op een hoger niveau liggen dan de tijdelijke stimuleringspremies in Nederland.

Daarnaast leert de ervaring in andere landen dat een grotere consumentenvraag samenhangt met meer verkooppunten en een betere distributiestructuur. Met meer verkooppunten worden per definitie meer consumenten bereikt. Hierdoor wordt niet alleen voor de consumenten de bekendheid en verkrijgbaarheid van biologische producten vergroot, maar ook de mogelijkheid geschapen tot verkleining van het prijsverschil met gangbare producten door de optredende schaalvoordelen bij een grotere omzet. Bij een sterke toename van de afzet worden ook de verwerkings- en groothandelsactiviteiten van biologische bedrijven opgeschaald dan wel worden deze activiteiten ingebed in de gangbare, reeds grootschalige, verwerkings- en groothandelsactiviteiten.

4. Uitgangspunten en doelstellingen

De biologische landbouw is een marktgerichte sector met producten die voldoen aan de behoefte van consumenten aan specifiek natuur- en milieuvriendelijk geproduceerde producten. Tevens voldoet de sector aan mijn beleidsdoelstelling om een duurzame landbouw te realiseren.

Thans benut de biologische landbouw de marktmogelijkheden niet optimaal. Dit hangt samen met het kleinschalige en gespecialiseerde karakter van de sector en met de afzetstructuur van de biologische producten die nu nog bijna uitsluitend gericht is op het specifieke kanaal van de natuurvoedings- en reformwinkels. Voor de doorbraak van biologische producten bij de consument zullen biologische producten hun weg moeten vinden naar de meer gangbare afzetkanalen zoals supermarkten en cateringbedrijven. Hiervoor is het noodzakelijk dat de afzetstructuur bij de biologische producten professioneler, efficiënter en marktgerichter wordt. Initiatieven om tot een verdere marktontwikkeling te komen, moet het bedrijfsleven zelf ondernemen. Dit is geen taak van de overheid. Wel wil ik de initiatieven ondersteunen die leiden tot een versterking van de vraag, een vergroting van de afzetmogelijkheden en een betere afstemming tussen de kwaliteits- en leveringscondities van verkooppunten/consumenten enerzijds en producenten en verwerkers van biologische producten anderzijds. Dit is voor mij dan ook de hoofddoel-

stelling. Door een verdere ontwikkeling van de afzetmarkt voor biologische producten zal de groei van de productie worden gestimuleerd.

Een tweede doelstelling is het stimuleren van een zodanige omschakeling van de gangbare naar de biologische landbouw dat de productie vervolgens wordt afgestemd op de groeiende afzetmogelijkheden van biologische producten.

Gelet op het bovenstaande heb ik in dit Plan van Aanpak een pakket van maatregelen neergelegd dat een belangrijke intensivering inhoudt van het specifieke beleid ter bevordering van de biologische sector. Hierbij kies ik primair voor het ondersteunen van goede plannen van het bedrijfsleven en initiatieven van innoverende ondernemers. Verder zal via een gerichte inzet van de kennisinstrumenten de groei van de biologische landbouw worden bevorderd.

5. Inzet instrumenten

1. Markontwikkeling en kwaliteitsverbetering

De belangrijkste belemmering voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse biologische sector is niet de productie maar de beperkte thuishmarkt voor de afzet van biologische producten. Op deze markt zijn tot nu toe vooral de traditionele biologische ketens (kleinschalige verwerkers, handelshuizen en reform/natuurvoedingswinkels) actief en nog maar mondjesmaat supermarkten en cateringbedrijven. In andere landen hebben supermarktketens een sterke impuls gegeven aan de groei en professionalisering van de afzet. Mijn beleid zal zich dan ook nadrukkelijk richten op stimulering van de markontwikkeling zowel via de supermarkten als via de cateringbedrijven. Verder richt het beleid zich ook op biologische boerenmarkten en de verkoop middels abonnementen, twee in ontwikkeling zijnde afzetkanalen voor biologische producten.

De inzet van het subsidie-instrumentarium bestond tot nu toe uit steun aan strategische investeringsprojecten bij (groot)handel en verwerking, collectief marktonderzoek en kwaliteitsverbetering (onder meer voor promotie van biologische aardappelen). Daarnaast werden biologische producten geïncorporeerd in de Postbus 51-voorlichtingscampagne «Milieu- en diervriendelijke voeding». Op ad hoc-basis werd in de afgelopen jaren financiële steun gegeven aan de Stichting Biologica en aan het Platform voor Biologische Landbouw en Voeding voor activiteiten ter bevordering van de voorlichting over en de afzet van biologische producten.

Het huidige beleidsinstrumentarium kent beperkte mogelijkheden voor stimulering van de consumentenvraag. De reden hiervoor is dat dit niet wordt gezien als een taak van de overheid, maar als een verantwoordelijkheid van de sector zelf.

Echter, om de biologische landbouw extra impulsen te geven acht ik het gewenst ook op consumentenniveau stimulansen te bieden. Een reden hiervoor vormt de – wegens de geringe omvang van de sector – beperkte financiële draagkracht van de biologische sector.

Tegen deze achtergrond zal ik het beleid intensiveren op de volgende punten.

- Steun aan projecten voor promotie van biologische producten met als doel verdere markontwikkeling binnen vooral de niet-specifiek biologische afzetkanalen voor levensmiddelen (supermarkten, cateringbedrijven e.d.), alsmede via biologische boerenmarkten en de verkoop

van biologische producten op basis van abonnementen. Wat betreft de boerenmarkten en abonnementen geldt dat door minder schakels tussen boer en consument de distributiekosten zullen verminderen. Voor wat de gangbare kanalen betreft is de gedachte dat door inbedding van biologische producten in de gangbare afzetkanalen de verkrijgbaarheid en de breedte van het assortiment voor de consument essentieel zal verbeteren en de handelskosten en marges door schaalvoordelen zullen verminderen.

Daardoor zal het verschil tussen de consumentenprijs voor biologische en gangbare producten kunnen worden verkleind. Prioriteit zal worden gegeven aan productpromotie-activiteiten waarbij de producten ter plaatse verkrijgbaar zijn. Als gevolg van de kadervoorschriften van de Europese Commissie voor overheidssteun voor reclame voor landbouwproducten kan de steun ten hoogste 50% van de projectkosten bedragen.

- Vergroting van algemene kennis over en bewustwording ten aanzien van de biologische landbouw, biologische producten en de herkenbaarheid door algemene voorlichting. Dit betekent dat in de meerjarenavoorlichtingscampagne «Milieu- en diervriendelijke voeding» een belangrijke plaats ingeruimd zal worden voor biologische voeding. Binnen het kader van deze campagne zal ik tot en met het jaar 2000 jaarlijks 400 000 gulden voor biologische producten uittrekken. Uit oogpunt van effectieve communicatie wordt gerichte aandacht besteed aan biologische voeding (o.a. Postbus 51-campagne). Met deze activiteiten wil ik bewerkstelligen dat in het jaar 2000 70% van de doelgroep (degene in het huishouden die de voedingsmiddelen aanschaft) weet dat er een biologisch keurmerk is en dat 50% weet waar het voor staat. De campagne kan daarbij een stimulans vormen voor initiatieven uit het bedrijfsleven. De communicatie zal moeten aansluiten op marketing-activiteiten door het bedrijfsleven.
- Steun aan innovatieve projecten voor bevordering van kwaliteitszorg in de schakels van de keten zodat de producten aan het eind van de keten aan dezelfde eisen van houdbaarheid, presentatie, stapeling, handling e.d. kunnen voldoen als die door afnemers aan gangbare producten worden gesteld.
- Steun voor verdere opschaling van de verwerking van en de handel in biologische producten middels stimulering van vernieuwende investeringen als onderdeel van het programma «verspreiding markt en concurrentiekracht» van het Stimuleringskader. Bezien wordt of voor investeringsprojecten met bovengenoemd doel een hoger subsidiepercentage kan worden gehanteerd.

Zelf zal ik mij inspannen om in ontmoetingen met de levensmiddelensector aandacht te vragen voor de afzet van biologische producten. Ook zal ik mij actief inzetten om te bewerkstelligen dat meer overheidskantines biologische producten gaan aanbieden.

Daarnaast zal ik in 1997 en 1998 de Stichting Biologica en het Platform Biologische Landbouw en Voeding elk met f 200 000,- ondersteunen in hun activiteiten ter bevordering van de voorlichting over en de afzet van biologische producten.

II. Bevordering van omschakeling

a. Aanpassing van de Regeling stimulering biologische productiemethode

De omschakeling stagneert. De huidige stimulans in de regeling is kennelijk niet groot genoeg voor de agrariër om de relatief hoge drempel

te nemen van de veelal intensieve gangbare landbouw naar de extensieve biologische landbouw.

Op basis van het opnieuw bezien van de kosten voor omschakeling naar biologische landbouw zullen de premies worden verhoogd voor de fruitteelt en tuinbouwgewassen. Er wordt hierbij in afwijking van de huidige regeling geen verschil meer gemaakt tussen gewassen in de open grond of gewassen in kassen.

Een aparte rubriek voor teelten onder glas wordt, gelet op de grote diversiteit hiervan en het geringe perspectief voor omschakeling van zeer intensieve teelten naar biologische landbouw, niet langer zinvol geacht.

Hieronder volgt een overzicht van de huidige en voorgenomen premies:

	Huidige premie	Voorgenomen premie
Akkerbouwgewassen	f 500,-	f 500,-
Tuinbouwgewassen	f 1200,-/f 1850,-	f 2500,-
Fruitteelt	f 1850,-	f 5000,-

De bovenvermelde bedragen zijn de jaarlijkse premies per hectare die bij omschakeling gedurende vijf jaar worden toegekend.

Naast de aanpassing van de premiebedragen zal de maximumsubsidie voor omschakeling per bedrijf, die in de huidige regeling op f 100 000,- is bepaald, vervallen. Hierdoor worden ook de grotere bedrijven gestimuleerd tot omschakeling.

De regeling biedt ook de mogelijkheden voor steun aan bedrijven die de biologische productie reeds toepassen. Op 14 augustus 1996 heeft de Europese Commissie toestemming gegeven voor het opnemen van grasland en andere veevoedergewassen in de regeling en voor het verhogen van de maximumsteun per bedrijf voor dit onderdeel tot f 50 000,-. Dit overeenkomstig de desbetreffende toezegging tijdens de behandeling van de LNV begroting voor 1996 in de Tweede Kamer. Op 4 oktober jl. zijn deze wijzigingen in de Nederlandse regeling opgenomen.

b. Voorlichting en demonstratie

In het huidige beleid is aanzienlijke financiële steun verleend aan projecten gericht op voorlichting en demonstratie van de biologische productiemethode. Voor de periode 1995–1997 zijn verplichtingen aangegaan voor een bedrag van circa 4 miljoen gulden. Ook in de komende periode kunnen in het kader van de Bijdrageregeling demonstratie- en bewustmakingsprojecten natuur- en milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, nieuwe aanvragen worden ingediend.

c. Biologische landbouw en mestwetgeving

Daartoe uitgenodigd in de nota Dynamiek en Vernieuwing heeft de sector een inventarisatie uitgevoerd naar situaties waarbij het overheidsbeleid voor de biologische sector onbedoeld ongunstig uitpakt. Dit heeft geresulteerd in signalen van onvrede over het mest- en ammoniakbeleid. In gesprekken hierover is gebleken dat deze onvrede wordt veroorzaakt door de omstandigheid dat ook de biologische landbouw extra kosten moet maken en de bedrijfsvoering moet aanpassen om te voldoen aan de regels van het mest- en ammoniakbeleid, terwijl ze door de extensieve aard van de productie en het duurzame gebruik van de bodem niet heeft bijgedragen aan het ontstaan van de problematiek. Het voldoen aan de gestelde regels op zich acht de sector niet onoverkomelijk.

In het mestbeleid is een faciliteit opgenomen voor extensieve bedrijven.

Bedrijven met een veebezetting lager dan twee grootvee-eenheden per hectare kunnen op eigen verzoek meedoen aan het mineralenaangiftesysteem. Dit heeft als voordeel dat op deze bedrijven de aanvoer van mest en mineralen gekoppeld wordt aan de afvoer en niet meer gebonden is aan een landelijke aanvoernorm. Hierdoor heeft de agrarische ondernemer de keuze tussen een landelijke aanvoernorm of het mineralenaangiftesysteem zodat het mest- en ammoniakbeleid meer toegesneden is op het individuele, biologische bedrijf.

Ik ga ervan uit dat hiermee voldoende mogelijkheden worden geboden aan de biologische sector om zich verder te ontwikkelen binnen de vastgelegde kaders van het mest- en ammoniakbeleid.

d. Fiscaal instrumentarium

Op 1 januari 1995 is de regeling van kracht geworden die «groen beleggen» fiscaal aantrekkelijk maakt. Projecten die in het belang zijn van de bescherming van het milieu, waaronder natuur en bos, worden hierdoor gestimuleerd. De biologische landbouw is onder de werking van de fiscale groenregeling gebracht. De regeling is ook van toepassing op de verwerking van biologische producten. De regeling geldt voor projecten die na 12 juli 1994 tot stand zijn gekomen.

Omdat de biologische landbouw bij uitstek voldoet aan de eisen die worden gesteld aan duurzame landbouw, is het van belang dat ook biologische landbouwbedrijven die al voor de genoemde datum zijn omgeschakeld van deze regeling gebruik kunnen maken. De fiscale groenregeling is daartoe per 1 november 1996 aangepast.

Daarnaast kan de biologische landbouw gebruik maken van de dit jaar verruimde VAMIL-regeling, de bijzondere afschrijvingsregeling voor investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. Door toepassing van deze regeling treedt voor de ondernemer een rente- en liquiditeitsvoordeel op.

Tot slot merk ik naar aanleiding van de wel eens geuite wens om het instrument van BTW-differentiatie in te zetten ter bevordering van de biologische landbouw, het volgende op. In het overleg met de Europese Commissie is mij gebleken dat een nultarief in de BTW voor biologische producten, gelet op het voor BTW geldende EU-kader, momenteel niet tot de reële mogelijkheden behoort. Bezien zal worden op welk moment dit punt weer in EU-kader aan de orde komt.

Overheveling van niet-biologische producten naar het algemene BTW-tarief acht ik, gezien de verwachte economische gevolgen, niet wenselijk.

III. Kennisbeleid

a. Onderwijs

Het landbouwonderwijs heeft op het gebied van biologische landbouw zijn aanbod de afgelopen jaren vergroot. Zo zijn de reeds langer bestaande differentiaties voor biologisch dynamische land- en tuinbouw per 1990 omgezet in diploma-opleidingen binnen het middelbaar agrarisch onderwijs. In het hoger agrarisch onderwijs krijgt de biologische landbouw speciale aandacht bij de herstructurering van de opleidingen.

Daarnaast is het aanbod van op de biologische landbouw gerichte modulen en certificaten verruimd. De ontwikkelingen in de afgelopen periode hebben een pioniersfunctie gehad en kunnen nu breed benut worden binnen het agrarisch onderwijs. De belangstelling tot nu toe van de studenten is echter minder dan op grond van maatschappelijke ontwikkelingen werd verwacht. In de komende periode zal de inzet zijn

gericht op verandering van de houding en het gedrag van leraren en studenten. De laatsten zijn de toekomstige agrarische ondernemers. Het programma Heroriëntatie Landbouwonderwijs 1996/1997 zal onder meer hiervoor ingezet worden. Tegen de boven geschetste achtergrond zal een aantal projecten van het Agrarische Opleidings Centrum Groenhorst College afdeling Biologische dynamische land- en tuinbouw (Warmonderhof) gehonoreerd worden. Tevens zal ik aan de Warmonderhof dit najaar een bijdrage in de investering toezeggen van f 1.3 miljoen waardoor een (financieel) laagdrempelig expertisecentrum binnen het landbouwonderwijs voor studenten toegankelijk en gewaarborgd blijft.

Tot besluit zal bij de eerstvolgende actualisatie van de eindtermen en certificaten in het agrarisch onderwijs bijzondere aandacht besteed worden aan de biologische landbouw. Ter voorbereiding hiervan zal ik opdracht geven de positie van de biologische landbouw in de kwalificatiestructuur van het onderwijs te onderzoeken.

b. Onderzoek

De komende jaren zal het onderzoek zich richten op de sectorstructuur en ontwikkeling, de productie en afzetkolom, de marktontwikkeling en optimalisering van productiemethoden en -omstandigheden.

In de afgelopen periode zijn voor het programma Geïntegreerde en Biologische Productie diverse projecten geformuleerd. Eind 1995 en in 1996 is hiervan een aantal projecten in zowel de plantaardige sector als de dierlijke sector gehonoreerd.

Tevens heb ik als voornemen een groter gedeelte van de programmamiddelen voor het praktijkonderzoek in te zetten voor de biologische landbouw. Ik acht het van belang dat het onderzoek voor biologische landbouw geïntegreerd plaatsvindt met het overige landbouwkundig onderzoek zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de daar aanwezige kennis en ervaring.

Wel wil ik hierbij opmerken dat overeenkomstig de uitkomst van de discussies over de kennisinfrastructuur voor de landbouw en de financiering van het onderzoek daarbinnen het profijtbeginssel sterker zal worden gehanteerd. De biologische landbouw verkeert echter nog in een ontwikkelingsfase en krijgt daarom ondersteuning van de overheid. In de toekomst zal echter ook rekening worden gehouden met een financiële bijdrage van de sector zelf.

Onderzoek met een beleidsondersteunende functie heeft de hoogste prioriteit.

De sector geeft aan dat de aansturing van het onderzoek voor biologisch landbouwonderzoek verbetering behoeft. Daarom zal tezamen met de sector onderzocht worden hoe het biologische landbouwonderzoek beter aangestuurd kan worden. De concrete kennisbehoefte bij de sector zal hiervoor als eerste geanalyseerd worden. Daarnaast zal ik het initiatief nemen regelmatig een kennismarkt te organiseren. Dit ter bevordering van zowel de kennisverspreiding als de coördinatie van de vraag.

IV. Overig

Naast het in dit Plan van Aanpak neergelegde specifieke beleid voor de biologische sector, waarbij een bijzonder accent is gelegd op het interesseren van gangbare distributieketens voor biologische producten, kan de ontwikkeling van de biologische landbouw ook ondersteund worden langs andere generieke beleidslijnen zoals de steun voor demonstratie- en bewustmakingsprojecten en de vernieuwing van het landelijk gebied. Het doel van deze beleidslijn is de vergroting van de perspectieven voor een duurzame ontwikkeling in het landelijk gebied.

Opgemerkt wordt dat nieuwe aanvullende beleidsinstrumenten en wijzigingen van bestaande instrumenten voorafgaand aan inwerking-treding ter goedkeuring zullen worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

De doeltreffendheid van de inzet van beleidsinstrumenten zal nauwgezet gevolgd en geëvalueerd worden.

6. Financiële middelen

Voor de instrumenten in dit Plan van Aanpak zijn de volgende bedragen beschikbaar (in miljoenen guldens).

	1997	1998	1999	2000
<i>a specifieke instrumenten</i>				
* algemene product-voorlichting	0,4	0,4	0,4	0,4
* marktontwikkeling en promotie	1,5	1,5	1,5	1,5
* bevordering van kwaliteitszorg in de schakels van de keten	2,0	2,0	2,0	2,0
* stimuleringsregeling voor de primaire productie, o.a. de omschakelingsregeling	3,4	6,0	6,8	7,5

b biologische landbouw in het Stimuleringskader

De hieronder vermelde bedragen zijn indicatieve ramingen voor uitgaven gebaseerd op ervaringscijfers wat betreft de deelname door de biologische sector

	1997	1998	1999	2000
* investeringssteun voor strategische projecten voor (groot)handel en verwerking en innovatiesteun voor kwaliteitszorg projecten	2,0	2,0	2,0	2,0
* demonstratie- en bewustmakingsprojecten	3,0	3,0	3,0	3,0
<i>c kennisbeleid</i>	pm	pm	pm	pm

7. Samenvatting

In dit Plan van Aanpak is aangegeven op welke wijze middelen/instrumenten zullen worden ingezet om een substantiële groei van de biologische landbouw te bevorderen. Ik acht dit van belang aangezien biologische landbouw bij uitstek voldoet aan de eisen die gesteld worden aan duurzame landbouw.

Voor steun ten behoeve van algemene productvoorlichting, promotie, marktontwikkeling en kwaliteitszorg in de keten stel ik tot en met het jaar 2000 jaarlijks 3,9 miljoen gulden ter beschikking. Het doel hiervan is de bekendheid van het biologische product bij de consument te vergroten en de biologische producten in te bedden in de gangbare afzetkanalen.

Verder zal ik de premies per hectare verhogen bij omschakeling in de Regeling stimulering biologische productiemethode. Tot en met het jaar 2000 is voor deze regeling 23,7 miljoen gulden beschikbaar. Goede

plannen van het bedrijfsleven en initiatieven van innoverende ondernemers kunnen een beroep doen op het Stimuleringskader. Op basis van ervaringscijfers is een indicatieve raming aangegeven van 20 miljoen tot en met het jaar 2000.

De fiscale groenregeling is per 1 november 1996 aangepast, zodat ook bestaande biologische bedrijven, die voor 13 juli 1994 tot stand zijn gekomen, van deze regeling gebruik kunnen maken. Dit is van belang aangezien biologische landbouw bij uitstek voldoet aan de eisen die gesteld worden aan duurzame landbouw.

Verder worden ter bevordering van de biologische landbouw de kennisinstrumenten ingezet.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

Bijlage bij het Plan van Aanpak Biologische Landbouw

In deze bijlage zijn in het kort de resultaten weergegeven van verkenningen naar de positie van de biologische sector in enkele Europese landen in vergelijking met die in Nederland. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de structuur van de afzet, de productie en het overheidsbeleid. Tevens wordt een schets gegeven van de stand van zaken wat betreft het EU-beleid voor de biologische landbouw.

De hieronder vermelde vergelijkende verkenning van de biologische sectoren in Oostenrijk, Nordrhein-Westfalen, Verenigd Koninkrijk is in opdracht van het Ministerie van LNV door het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) uitgevoerd.

De landen die bij de verkenning zijn betrokken zijn gekozen omdat de biologische landbouw daar sterk groeit en/of omdat er wellicht toeneemende exportmogelijkheden voor Nederlandse biologische producten zijn.

Oostenrijk

De landbouw in Oostenrijk is relatief extensief en kleinschalig. De toetreding tot de EU werd dan ook beschouwd als een enorme bedreiging. Omschakeling naar biologische landbouw bood de mogelijkheid zich te profileren t.o.v. de massaproductie uit het buitenland en vergde bovendien slechts een kleine stap door het extensieve karakter van de bestaande productiewijze. De verkoop van biologische producten in het merendeel van de supermarkketens en de daarmee gepaard gaande intensieve reclamecampagnes heeft deze ontwikkeling mede in gang gezet en ondersteund. De houding van de consument in Oostenrijk is bovendien zeer positief ten opzichte van biologische producten. De consument waardeert namelijk smaakvolle en gezonde voeding en is bereid daarvoor een meerprijs te betalen. In Oostenrijk worden permanente premies voor de biologische landbouw toegekend die veelal op een hoger niveau liggen dan de tijdelijke stimuleringspremies in Nederland. Door de wisselwerking van de genoemde factoren kent Oostenrijk sinds 1990 een sterke groei van de afzet van biologische producten en de biologische sector, waardoor in 1995 op 9% van de agrarische bedrijven op een biologische wijze geproduceerd werd. De productie van met name plantaardige biologische producten blijft (nog) achter bij de vraag.

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen (Duitsland) wordt op 0.5% van de agrarische bedrijven biologisch geteeld. Het areaal van deze bedrijven omvat 0.6% van de oppervlakte cultuurgrond. De consument koopt biologische producten in de eerste plaats vanuit gezondheidsoverwegingen en vervolgens uit milieubewustzijn of om de smaak. In tegenstelling tot Oostenrijk heeft slechts een beperkt aantal supermarkketens biologische producten in het assortiment opgenomen. Een groot deel van de biologische producten wordt afgezet via directe verkoop, natuurvoedings- en reformwinkels, weekmarkten en abonnementensystemen.

Supermarkten worden bevoorradt vanuit de eigen distributiecentrales, natuurvoedings- en reformwinkels door gespecialiseerde groothandelsbedrijven.

De deelstaatregering wil de biologische landbouw met een nieuw beleid betere kansen geven. Marketing en afzetstructuren zullen hierbij speerpunten zijn. De omschakeling naar biologische landbouw wordt in gelijke of geringere mate gesubsidieerd dan in Nederland.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk omvat de biologische landbouw < 0.5% van de landbouwsector. Evenals in Oostenrijk en Nordrhein-Westfalen koopt de consument biologische producten vooral uit gezondheids-overwegingen. Slechts een beperkte groep van de Engelse consumenten (5–25%) is bereid meer te betalen voor deze producten. Reeds in de jaren tachtig namen supermarkten biologische producten op in hun assortiment om een «groen» imago te verkrijgen. Door de recessie in de jaren negentig heeft deze ontwikkeling echter niet doorgezet en is zelfs een afname opgetreden in de afzet. Alleen supermarkten die een hoog kwaliteitsimago nastreven hebben momenteel een breed assortiment in de verkoop. Biologische producenten hebben als alternatief voor de afzet via supermarkten «verkoop aan huis» ontwikkeld. Op dit moment wordt 30–40% van de biologische producten direct op de boerderij aan de consument verkocht. Supermarkten blijven echter belangrijk als afzetkanaal aangezien ze 40–50% van de biologische producten verkopen. Speciaalzaken zijn verantwoordelijk voor 20% van de markt. Distributie en afzet verlopen merendeels via gespecialiseerde kanalen. De overheid stimuleert omschakeling naar biologische landbouw omdat de productie sterk achterblijft bij de vraag (van de consument naar biologische producten). Het overheidsbeleid heeft tot nu toe niet geleid tot een sterke groei van de biologische sector.

Denemarken

Sinds 1994 kent de biologische landbouw in Denemarken een explosieve groei.

De groei wordt veroorzaakt door de sterk toegenomen vraag van consumenten naar biologische producten. De grootste supermarktketen speelde en speelt daarbij een belangrijke rol. De betreffende coöperatieve supermarktketen voerde om ideologische redenen al langere tijd biologische producten.

Meer dan 70% van de biologische producten wordt via supermarkten afgezet. De vraag naar biologische producten is groter dan het aanbod. Er wordt van uitgegaan dat in het jaar 2000 biologische producten 15 – 20% van het levensmiddelenpakket zullen uitmaken. Tegen de achtergrond van de sterk toegenomen vraag heeft de Deense Minister van Landbouw een actieplan voor uitbreiding van de Deense biologische productie geformuleerd om aan de binnenlandse vraag te kunnen voldoen. Voor de periode na het jaar 2000 worden exportmogelijkheden voorzien. De steunbedragen bij omschakeling liggen op het zelfde niveau als in Nederland. De deelname hieraan is zeer groot.

Het EG-beleid voor de biologische sector

In 1991 heeft de Raad van Landbouwministers van de EG regels vastgesteld voor producten die in de EG als «biologisch» op de markt worden gebracht. Daarbij zijn tevens eisen voor de controle op het naleven van de regels gesteld en de aanduidingen op biologische landbouwproducten en levensmiddelen. Tot nu hebben de regels alleen nog betrekking op de plantaardige productie.

De Europees vastgestelde drie hoofdprincipes van de biologische plantaardige productiemethode zijn:

- er moet een omschakelingsperiode van tenminste twee jaar op percelen zijn toegepast voordat de geteelde producten als «biologisch» op de markt kunnen worden gebracht;
- de vruchtbaarheid van de bodem moet worden verbeterd door vruchtwisseling of het gebruik van organisch materiaal; geen toepassing van synthetisch chemische meststoffen;

- natuurlijke ziekte- en onkruidbestrijding; geen toepassing van synthetisch chemische gewasbeschermingsmiddelen.