



Beleidsnota Biologische Landbouw

2005 - 2007



Beleidsnota
Biologische Landbouw
2005-2007

Inhoudsopgave

1. De beleidsvisie	5
2. Ambitie, uitgangspunten en rol van de overheid	11
3. Speerpunten van het stimuleringsbeleid 2005-2007	15
I. Stimuleren van de vraag	15
II. Ontwikkelen en verspreiden van kennis	17
III. Regionale aanpak	18
IV. Belonen van 'groene diensten'	19
4. De financiën	21

1. De beleidsvisie

Een vitale en duurzame land- en tuinbouw

De Nederlandse agrosector neemt nog steeds een vooraanstaande positie in de wereld in. Dat is een verdienste van alle ondernemers en werknemers die in de sector werkzaam zijn en een reden om trots te zijn op onze land- en tuinbouw. De intensivering en schaalvergroting die hebben bijgedragen aan dit succes hebben ook een keerzijde. De land- en tuinbouw dragen bij aan de belasting van het milieu en de intensivering is in een aantal sectoren ten koste gegaan van het dierenwelzijn en het aanzicht van ons platteland. Dit is een reden tot zorg voor het kabinet. Uit de Milieubalans die het RIVM jaarlijks uitbrengt¹, blijkt dat de land- en tuinbouw de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen tot stand hebben gebracht op duurzaamheidsaspecten als nutriëntenverlies, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, ammoniakuitstoot en energie-efficiëntie. De transitie naar een duurzame land- en tuinbouw is echter nog niet voltooid. De inzet van het kabinet is om met het beleid zowel bij te dragen aan de vitaliteit, als aan de duurzaamheid van de land- en tuinbouw.

Biologische landbouw: kraamkamer van duurzaamheid

Al in de tijd dat de intensivering in de landbouw nog maar net was begonnen, maakten agrariërs en betrokken burgers zich zorgen over de gevolgen van deze veranderingen binnen de land- en tuinbouw voor landschap, natuur en milieu. Zij legden de basis voor een landbouwsysteem, waarin nadrukkelijk rekening wordt gehouden met natuurlijke kringlopen en het dierenwelzijn wordt gerespecteerd, een productierichting die tegenwoordig als de biologische landbouw bekend staat. Van meet af aan stond de biologische landbouw voor de opgave om, zonder gebruik te maken van chemische hulpmiddelen als kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen en met in achtname van het dierenwelzijn, toch een rendabel agrarisch bedrijf te kunnen voeren. Door deze uitdaging heeft de biologische landbouw voor diverse onderdelen van de bedrijfsvoering alternatieven ontwikkeld voor de intensievere gangbare landbouw.

Nu de hele land- en tuinbouw voor de opgave staat om duurzamer te worden, zijn deze innovaties niet langer alleen voor de biologische landbouw van belang. In het rapport “Biologische landbouw: kraamkamer van duurzaamheid” heeft Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR) op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een tiental aansprekende voorbeelden van innovaties in de biologische landbouw beschreven die bijdragen aan de verduurzaming van de gehele landbouw². De voorbeelden betreffen onder andere het gebruik van de bodem, gewasbescherming en diergezondheid. Ook de Europese Commissie beschouwt de biologische landbouw als een belangrijk middel voor het bevorderen van de productie van milieuvriendelijke kwaliteitsproducten in de EU. In het recent gepubliceerde Europees Actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw³ stelt zij 21 acties voor die moeten bijdragen aan de verdere stimulering van de biologische land- en tuinbouw.

¹ Milieubalans 2004, RIVM, mei 2004.

² Kraamkamer van duurzaamheid; de innovatieve kracht van biologische landbouw voor verduurzaming van de gangbare landbouw, Wageningen UR, mei 2004.

³ Europees Actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw, Mededeling van de commissie aan de raad en het Europees parlement, Brussel, 10 juni 2004.

De biologische landbouw is niet de enige vorm van duurzame landbouw, maar het biologische product is op dit moment zowel qua productie als voor de consument het meest herkenbare duurzaam geproduceerde product. Bovendien is de biologische landbouw een voorbeeld van een duurzaam landbouwsysteem, waarin de verschillende aspecten van duurzaamheid zowel op het gebied van milieu als dierenwelzijn zoveel mogelijk zijn geïntegreerd. Hoewel er verschillen bestaan tussen sectoren, scoort de biologische landbouw op veel duurzaamheidsaspecten beter dan de gangbare landbouw.⁴

Vanwege de bijdrage die de biologische landbouw kan leveren aan de verdere verduurzaming van de hele Nederlandse land- en tuinbouw draagt het kabinet de biologische landbouw een warm hart toe.

Voorwaarden voor bijdrage aan duurzamere landbouw

Om optimaal te kunnen bijdragen aan een duurzamere landbouw zal de biologische landbouw een stevige positie moeten innemen binnen de Nederlandse landbouw. Het areaal biologische landbouw zal moeten uitbreiden, opdat sprake kan zijn van een volwaardige sector die voldoende aanbod genereert en kan blijven inspelen op de hoge verwachtingen van de consumenten. Bovendien zal de biologische landbouw zich moeten blijven ontwikkelen om de huidige voorsprong op het gebied van duurzaamheid te behouden. Het spreekt vanzelf dat het daarbij essentieel is dat de kennis die in de biologische landbouw wordt ontwikkeld, kan doorstromen naar de rest van de agrosector.

De aanpak tot nu toe: vraaggericht en gedeelde verantwoordelijkheid

De afgelopen vier jaar hebben in het teken gestaan van de uitvoering van de beleidsnota "Een biologische markt te winnen". De ambitie van het kabinet was in deze nota als volgt verwoord: "het zou Nederland sieren als in 2010 10% van het landbouwareaal biologisch is". Het kabinet heeft deze ambitie tevens overgenomen in het Hoofdlijnenakkoord.

Om deze ambitie te bereiken, is gekozen voor een vraaggerichte aanpak: de biologische landbouw laten groeien door de vraag naar biologische producten te stimuleren. Een aanpak die toentertijd nieuw was en uitging van het principe dat marktontwikkeling primair een verantwoordelijkheid van de marktpartijen zelf is en dat de overheid daarbij een rol vervult in het stimuleren, ondersteunen en het scheppen van gunstige voorwaarden. De daadwerkelijke groei van de sector wordt uiteindelijk bepaald door de marktpartijen en het koopgedrag van de consument, niet door de overheid. Deze vraaggerichte aanpak is de afgelopen jaren ingevuld en uitgevoerd door een samenwerkingsverband van marktpartijen, maatschappelijke organisaties en de overheid, waarbij de ambitie van 10 procent areaal in 2010 vertaald is in 5 procent marktaandeel eind 2004. De partijen, samenwerkend in een task force, hebben deze afspraak vastgelegd in een convenant. De overheid had de lat bewust hoog gelegd: de ambitie van 10 procent moest alle partijen prikkelen om in beweging te komen. Bovendien waren de marktvooruitzichten toentertijd gunstig: er was sprake van een groeiende vraag naar biologische producten.

De resultaten tot nu toe

De biologische landbouw is de afgelopen jaren flink gegroeid, maar minder dan bij het opstellen van de beleidsnota "Een biologische markt te winnen" werd verwacht. De evaluatie van de nota⁵ laat zien dat de keuze voor een vraaggerichte aanpak een goede keuze is geweest. Deze aanpak heeft geleid tot meer samenwerking en afstemming tussen en binnen de ketenpartijen, een groter aanbod, kwaliteitsverbeteringen en een toegenomen acceptatie van biologische producten bij zowel de consument als de retailer. Waren vroeger biologische producten in slechts één of twee supermarktketens te vinden, inmiddels zien we biologische

⁴ Duurzaamheid van de biologische landbouw; Prestaties op milieu, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden, Wageningen UR, april 2004.

⁵ Evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2001-2004, Expertisecentrum LNV, nr. 320, september 2004.

producten in vrijwel elke winkel terug. Ook de afzet via het traditionele afzetkanaal, de natuurvoedingsspecialzaken, heeft een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Toch is er voor sommige biologische producten sprake van een overschot. Dit laat zien dat alleen door de vraag te stimuleren een bestendige groei van de biologische landbouw mogelijk is.

Met de aanpak via een convenant en met een task force heeft het ministerie van LNV voor de eerste keer zo intensief en in nauwe samenwerking met alle partijen de ontwikkeling van een markt gestimuleerd. Alle partijen die aan dit proces hebben meegewerkt, inclusief het ministerie van LNV, zijn tevreden over deze aanpak. De inspanningen van de afgelopen jaren hebben geresulteerd in nieuwe samenwerkingsverbanden en het gezamenlijk oppakken van verantwoordelijkheden. Ook zijn er gezamenlijk instrumenten ontwikkeld waarvan een substantiële bijdrage aan de doelen wordt verwacht. Het convenant over biologisch varkensvlees is het eerste voorbeeld in de varkenssector waarbij door de hele keten heen afspraken zijn gemaakt over productie, verwerking en afzet. Ook toen de afzet achterbleef bij de verwachtingen hebben de ketenpartijen hun verantwoordelijkheid genomen en gezamenlijk voor een oplossing gezorgd.

Dit zijn leerervaringen die niet alleen voor de ontwikkeling van de biologische sector van belang zijn, maar voor het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen in bredere zin. De bevindingen laten ook zien dat de overheid in een faciliterende rol in plaats van in een sturende rol gewenste ontwikkelingen in gang kan zetten.

Intensiveren van de vraaggerichte aanpak

Veel groeperingen in de samenleving voelen zich betrokken bij de biologische sector. Zowel marktpartijen als maatschappelijke organisaties zetten zich in voor groei van de biologische landbouw. Het aantal supermarktketens dat een serieus assortiment biologisch voert groeit snel en de natuurvoedingsector opende met succes nieuwe winkels die voor een stevige omzetgroei zorgden. Ook de verwerkende industrie heeft flinke stappen gezet en nieuwe biologische producten onder eigen merknaam op de markt gebracht. De samenwerking binnen de biologische keten is sterk verbeterd en vernieuwd, vooral op het terrein van de productgroepen varkensvlees en AGF.

De biologische koepelorganisatie Biologica heeft onder andere met succes de actie "Adopteer een kip" gevoerd en daarmee op vernieuwende wijze de betrokkenheid tussen het biologische product en de consument versterkt. Maatschappelijke organisaties met verschillende achtergrond en doelen hebben als gemeenschappelijk doel om de biologische landbouw te stimuleren en zijn bereid om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid concrete activiteiten uit te voeren, zoals de actie "Nederland gaat biologisch" laat zien. De marktpartijen en maatschappelijke organisaties hebben te kennen gegeven dat ze de ingezette lijn om de markt voor biologische producten te stimuleren via een convenant en de inzet van een task-force willen voortzetten.

Het zal een forse inspanning van alle partijen vergen om de ambitie voor het areaal biologisch in 2010 te verwezenlijken. Desondanks staan de betrokken partijen volledig achter deze beleidsambitie. Het kabinet zal de maatschappelijke organisaties en marktpartijen blijven ondersteunen in hun streven naar een verdere groei van de biologische sector. Het voortzetten van de vraaggerichte aanpak sluit aan op de beleidsomslag die het kabinet in het Hoofdlijnenakkoord heeft aangekondigd van een verzorgende overheid naar een ondersteunende overheid. Het kabinet kan en wil, zoals gezegd, de markt niet bepalen. Wel zal het optimale randvoorwaarden creëren voor de ontwikkeling van de biologische markt en de betrokken partijen bij deze ontwikkeling ondersteunen. Samen met deze partijen zet het kabinet in op een vervolg van het lopende convenant, om in een volgende fase concrete resultaten te realiseren bij de ontwikkeling van de biologische markt.

Belonen duurzaam consumeren

Belangrijke belemmering voor een verdere groei van de afzet is het grote prijsverschil tussen biologische en gangbare producten. Dit prijsverschil kan worden verkleind als de afzet van biologische producten groeit, maar de specifieke vereisten in de biologische landbouw zullen altijd zorgen voor hogere productiekosten. Het aanpakken van het prijsverschil is een belangrijk thema in de nieuwe nota. Het kabinet zal nagaan of een verlaging van de meerprijs voor biologische producten daadwerkelijk leidt tot een grotere afzet van biologische producten, in de vorm van een praktijkonderzoek. Gezien de vele aspecten waar rekening mee moet worden gehouden (praktische uitvoerbaarheid, EU-rechtelijke goedkeuring inzake staatssteun, medewerking betrokkenen), zal een structureel beleid om consumenten voor de aankoop van biologische producten te belonen niet op korte termijn te verwachten zijn.

Kennis ter versterking voorloperrol biologische landbouw

Kennis is om drie redenen van cruciale betekenis voor de bijdrage die de biologische landbouw kan leveren aan de verduurzaming van de gehele Nederlandse land- en tuinbouw.

Op de eerste plaats zal de kennis op het gebied van duurzaamheid waarover de biologische sector beschikt, moeten worden verspreid naar de gehele landbouw. Verder zijn er ook binnen de biologische sector nog mogelijkheden om de duurzaamheid te vergroten, bijvoorbeeld bij het sluiten van kringlopen en het gebruik van biologisch uitgangsmateriaal. Tenslotte zal de biologische landbouw, naarmate de land- en tuinbouw in zijn geheel duurzamer wordt, zijn prestaties op het gebied van duurzaamheid ook moeten verbeteren, wil ze zich blijven onderscheiden. Voor deze verbeteringen is kennis onontbeerlijk.

Om de voorloperrol van de biologische landbouw optimaal te kunnen vervullen zal het kabinet de ontwikkeling en verspreiding van kennis krachtig blijven ondersteunen en beter laten aansluiten op de kennisbehoefte.

Proeftuin voor regionale aanpak

In verschillende regio's en provincies stimuleren de regionale overheden samen met regionale en lokale organisaties de biologische landbouw in de vorm van een grote verscheidenheid aan initiatieven en projecten. De komende jaren wil het kabinet bevorderen dat de mogelijkheden om de biologische landbouw op regionale schaal te stimuleren optimaal worden benut, zonder een centrale regie na te streven. In de drie noordelijke provincies zal een pilootproject worden uitgevoerd met rijkssteun.

Belonen van 'groene diensten'

Biologische boeren en tuinders leveren met hun productiewijze een belangrijke bijdrage aan maatschappelijke doelen op het gebied van duurzaamheid. Deze 'groene diensten' rechtvaardigen een vergoeding uit de publieke middelen. In de afgelopen periode hebben agrariërs die omschakelden naar een biologische productiewijze gebruik kunnen maken van overheidssteun. Nederland staat daarin niet alleen. Een groot aantal lidstaten van de Europese Unie subsidieert zijn biologische agrariërs, meestal met EU-cofinanciering als onderdeel van het plattelandsontwikkelingsbeleid⁶. In het Europese Actieplan biologische landbouw en voedingsmiddelen stimuleert de Europese Commissie de lidstaten om volledig gebruik te maken van de mogelijkheden die de plattelandsontwikkelingsprogramma's bieden aan de biologische landbouw.

Om te voorkomen dat in ons land de biologische boeren en tuinders worden achtergesteld bij hun collega's uit de andere lidstaten, zullen zij ook in de komende jaren in aanmerking komen voor een overheidssubsidie. De Regeling Stimulering Biologische Productiemethode, die vooral was gericht op boeren in omschakeling naar een biologische productiewijze, zal worden vervangen door een regeling voor

⁶ Stimulering van de biologische landbouw, Expertisecentrum LNV, juli 2004 en LEI (M. Meeusen).

een voortzettingssubsidie. Voor deze subsidie komen in beginsel alle biologische boeren en tuinders in aanmerking.

Beleid voor biologische landbouw 2005-2007

Het kabinet wil de biologische landbouw de komende jaren langs de hierboven beschreven hoofdlijnen stimuleren. Het voelt zich daarbij gesteund door de door de betrokken partijen uitgesproken steun voor de vraaggerichte aanpak en de door de diverse organisaties opgepakte medeverantwoordelijkheid voor een verdere groei van de biologische landbouw.

In de volgende hoofdstukken worden de ambitie, uitgangspunten en de rol van de overheid in relatie tot de biologische landbouw beschreven en worden de hoofdlijnen uitgewerkt in maatregelen.

2. Ambitie, uitgangspunten en rol van de overheid

Ambitie

Het kabinet wil de bijdrage die de biologische landbouw kan leveren aan de verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw versterken. De biologische landbouw zal hiervoor een stevige positie moeten innemen binnen de Nederlandse landbouw en zichzelf moeten blijven ontwikkelen om ook in de toekomst te voldoen aan de duurzaamheidseisen van de consumenten. Hiervoor is de medewerking van alle betrokken partijen cruciaal. De inzet van het kabinet is gericht op de volgende ambities:

- **10% Areaal biologische landbouw in 2010**

Het kabinet blijft onverminderd streven naar groei van het areaal biologische landbouw zoals verwoord in de vorige nota: 'Het zou Nederland sieren als in 2010 10% van het areaal biologisch is!'. Groei van het areaal blijft noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw en haar bijdrage aan de verduurzaming van de gehele agrosector.

- **5% Consumentenbestedingen biologisch in 2007**

Een bestendige groei van het areaal biologische landbouw is alleen mogelijk als deze samengaat met een toename van de vraag naar biologische producten. Het kabinet wil daarom de samenwerking met de marktpartijen en maatschappelijke organisaties bij het ontwikkelen van de markt voor biologische producten voortzetten. De intentie is om in overleg met de partners opnieuw een doelstelling voor het marktaandeel biologisch in de consumentenbestedingen vast te leggen. Het ministerie van LNV zet in op een realistische doelstelling, maar met voldoende ambitie om de partijen uit te dagen tot maximale inspanning: 5% marktaandeel biologisch in de consumentenbestedingen aan voeding in 2007.

- **Innovatieve kracht versterken**

De komende jaren wil het ministerie van LNV de innovatieve kracht van de biologische sector op het gebied van duurzaamheid versterken. Hiertoe zal zij bevorderen dat de biologische sector zich blijft ontwikkelen op het gebied van duurzaamheid en dat tevens de innovaties worden overgedragen aan de gangbare landbouw. Doelstelling is het opzetten van een kennisnetwerk dat alle betrokkenen bij de biologisch landbouw omvat, dat de gangbare sector weet te bereiken en dat innovaties genereert. Om te bepalen welke resultaten het kennisnetwerk heeft opgeleverd, zal in 2007 een actualisatie van het onlangs verschenen rapport 'Kraamkamer van Duurzaamheid'⁷ worden gemaakt.

Aangrijpingspunten voor beleid

De grootste uitdaging voor de groei van de biologische sector is het **vergroten van de vraag** naar biologische producten⁸. Deze uitdaging zal vooral moeten worden opgepakt door de marktpartijen. Het verkleinen van het prijsverschil van biologische producten ten opzichte van de gangbare variant en het vergroten van

⁷ Kraamkamer van duurzaamheid; De innovatieve kracht van biologische landbouw voor verduurzaming van de gangbare landbouw, Wageningen UR, mei 2004.

⁸ Evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2001-2004, Expertisecentrum LNV, nr. 320, september 2004.

de bekendheid van de meerwaarde van biologische producten bij de consument zijn belangrijke aangrijpingspunten om meer consumenten te bereiken. Biologische producten onderscheiden zich van gangbare door de wijze waarop ze zijn geproduceerd. Door voorlichting kan de overheid consumenten informeren over de principes en doelstellingen van de biologische landbouw en over het positieve effect op o.a. milieu en dierenwelzijn. De hogere prijs van biologische producten ten opzichte van gangbare kan worden verlaagd door technische verbeteringen op het gebied van productie en verwerking, volumevergroting waardoor o.a. logistieke kostenbesparingen mogelijk zijn en verbetering van de samenwerking tussen ketenpartijen.

De gangbare landbouw wordt steeds duurzamer. De **biologische sector zal zich daarom verder moeten ontwikkelen**, om haar positie als voorloper op het gebied van duurzaamheid te handhaven en het vertrouwen van de consument in de biologische producten waar te blijven maken. Vooral die aspecten waarop de biologische landbouw nu nog onvoldoende onderscheidend is, zoals het risico van mineralenuitspoeling, ammoniakemissie bij varkens en pluimvee, diergezondheidsproblemen en arbeidsomstandigheden⁹ verdienen de aandacht. Daarnaast is het belangrijk dat kennis op het gebied van duurzaamheid doorstroomt naar de gangbare landbouw.

Kennis (onderwijs, voorlichting, onderzoek) heeft altijd al een prominente plaats ingenomen in het biologische beleid. Maar er valt nog veel te verbeteren, zoals blijkt uit de evaluatie¹⁰. Uitdaging voor het verbeteren van de innovatieve kracht van de biologische landbouw zijn de doorstroming van kennis naar de gangbare landbouw en het oplossen van de tekortkomingen op het gebied van duurzaamheid in de biologische sector zelf.

Rol van de overheid

De overheid heeft weinig directe invloed op de ontwikkeling van de biologische sector. Wel kan het kabinet de ontwikkeling van de biologische sector stimuleren door de juiste randvoorwaarden te creëren voor verdere ontwikkeling, waaronder de inzet van kennis, het bevorderen van het sluiten van kringlopen en door de betrokken partijen in dit proces te ondersteunen. In het volgende hoofdstuk wordt deze rol nader ingevuld in de vorm van speerpunten.

Naast deze stimulerende rol, heeft de overheid ook een verantwoordelijkheid voor het **invoeren, controleren en handhaven van regelgeving voor de biologische landbouw**, die voor een belangrijk deel is gebaseerd op EG-verordening 2092/91. Dit is een permanente taak voor het ministerie van LNV. Het ministerie van LNV zal zich als onderdeel van deze permanente taak in Brussel blijven inzetten voor een strikte regelgeving gericht op het sluiten van kringlopen, onder andere het gebruik van biologisch uitgangsmateriaal.

Basisvoorwaarde voor een verdere groei van de biologische sector is dat deze zowel voldoet aan de eisen die aan de biologische productiewijze en verwerking worden gesteld, als aan de eisen voor voedselveiligheid en andere, door de marktpartijen gestelde eisen. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat de biologische producten die zij kopen aan deze eisen voldoen. Wat betreft de controle op biologische producten zal de voorkeur worden uitgesproken voor controles op basis van risicoanalyse. Een ander belangrijk aandachtspunt bij de inzet in Brussel is het voorkomen van te detaillistische regelgeving die onnodige administratieve lasten, zowel voor de producenten als de overheid zelf, met zich meebrengt.

⁹ Duurzaamheid van de biologische landbouw, prestaties op milieu, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden, Wageningen UR, april 2004.

¹⁰ Evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2001-2004, Expertisecentrum LNV, nr. 320, september 2004.

¹¹ Controle's op Landbouwgoederen bij Import en Export naar een Nieuwe Toekomst.

Eén van de eisen die op grond van Europese regelgeving aan biologische producten worden gesteld is dat deze gentech-vrij zijn. In juli 2005 moet de Europese Commissie rapporteren aan de Europese Raad en het Parlement over de invulling van het **coëxistentiebeleid** van de lidstaten. De Nederlandse overheid zal haar aanpak van de coëxistentie mede baseren op de resultaten van het coëxistentie-overleg, waaraan wordt deelgenomen door LTO Nederland, Biologica, Plantum NL en Platform Aarde Boer Consument.

Ook op het internationale veld spant het ministerie van LNV zich in om de Nederlandse ambities voor biologische landbouw te realiseren. Zowel binnen als buiten Europa verdient de biologische landbouw ondersteuning. Daarbij heeft verbetering van de **markttoegang van biologische producten uit derde landen** onze aandacht. Internationale overeenstemming over de principes van de biologische landbouw en verdere uniformering van productievoorschriften en controleregime zijn daarbij essentieel, al zullen regionale verschillen mogelijk moeten blijven. Nederland zal, al dan niet via de Europese Commissie, een actieve bijdrage leveren aan de discussie over deze onderwerpen binnen de Codex Alimentarius en andere relevante fora, zoals de OESO en FAO. Ook hierbij is het uitgangspunt dat administratieve lasten als gevolg van te detaillistische regelgeving moeten worden voorkomen.

Nederland is een belangrijk import en export land van biologische producten. Zowel bij het bedrijfsleven als voor de overheid staan efficiënte en effectieve grenscontroles van biologische producten hoog op de agenda. Het ministerie van LNV zal zich in Brussel inzetten voor het **reduceren van de administratieve lasten** van importstromen, waarbij een belangrijk element de vervanging van conventionele documentenstromen door elektronisch berichtenverkeer is. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaring opgedaan met het programma CLIENT¹¹ dat het ministerie van LNV samen met onder meer Douane en bedrijfsleven voor veterinaire en fytosanitaire importinspecties heeft ingericht. In de mestwetgeving die in 2006 van kracht wordt zal de controle op het naleven van het beleid op basis van risicoanalyse worden vormgegeven. Bedrijven die minder milieurisico's veroorzaken zullen een lagere administratieve verantwoordingsplicht krijgen dan bedrijven met grote milieurisico's. Dit betekent een administratieve lastenverlichting voor biologische bedrijven. Ook de administratieve lasten die samenhangen met de controle op de naleving van EG-verordening 2092/91 zullen worden verlicht door de inzameling van gegevens en de samenwerking tussen controle-instellingen te verbeteren.

In juni 2004 heeft de **Europese Commissie een Actieplan voor de biologische landbouw** uitgebracht. Het plan omvat een strategische visie over de bijdrage van de biologische landbouw aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die is uitgewerkt in een aantal acties voor zowel de Europese Commissie als de lidstaten. Uit de analyse van de Commissie blijkt dat meer nadruk moet worden gelegd op de bevordering van de marktontwikkeling, het versterken van het overheidsbeleid en waarborging van de integriteit door normen en controle. De Nederlandse inbreng in het actieplan richt zich op het bevorderen van marktontwikkeling door middel van samenwerking in de keten, waarbij een goede balans in de verantwoordelijkheden van bedrijfsleven en overheid gewenst is.

Biologica, waarin de biologische primaire producenten, de toeleverende en verwerkende industrie, de handel en de detaillisten participeren, heeft in de afgelopen jaren een belangrijke rol vervuld. Naast belangenbehartiging heeft Biologica activiteiten ontplooid op het gebied van het sluiten van de keten, advisering aan het beleid over onderzoek en regelgeving, voorlichting over de biologische productiewijze, samenwerking met de gangbare sector en ondersteuning van initiatieven om de biologische landbouw te stimuleren. Overeenkomstig het uitgangspunt dat er geen exploitatiesubsidies aan organisaties worden toegekend, zal het ministerie voortaan alleen nog maar middelen voor

ondersteuning van de sector, voorlichting en advisering aan de overheid op projectbasis toekennen, waarvoor behalve Biologica in principe ook andere organisaties in aanmerking kunnen komen. Voor deze activiteiten zullen de komende jaren extra middelen beschikbaar worden gesteld, onder voorbehoud van EU-rechtelijke goedkeuring inzake staatssteun.

3. Speerpunten van het stimuleringsbeleid 2005-2007

Het rijk zal in de periode 2005 – 2007 de ontwikkeling van de biologische sector blijven stimuleren. Om de ambities voor de biologische landbouw te realiseren richt het beleid zich op de volgende speerpunten:

- I. Stimuleren van de vraag
- II. Ontwikkelen en verspreiden van kennis
- III. Regionale aanpak
- IV. Belonen van 'groene diensten'

I. Stimuleren van de vraag

Het kabinet wil nog sterker dan in de afgelopen periode inzetten op het stimuleren van de marktvoorraag naar biologische producten. De vraagstimulering zal worden ingevuld in de vorm van een praktijkexperiment met het belonen van maatschappelijk verantwoord consumenten en door als overheid zelf het goede voorbeeld te geven. Daarnaast zal het kabinet inzetten op een vervolg op het convenant marktontwikkeling biologische landbouw.

Nieuw convenant marktontwikkeling biologische landbouw

Het convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw loopt in december 2004 af. Alle deelnemende partijen¹² hebben de intentie om daar een vervolg aan te geven. Het convenant is een goed platform om niet-vrijblijvend de samenwerking in de biologische keten te verbeteren en de vraag naar biologische producten te stimuleren. Een taskforce, met een beperkt aantal vertegenwoordigers uit diverse schakels van de keten, inclusief banken en maatschappelijke organisaties en een onafhankelijke voorzitter en secretariaat, vormt een belangrijke succesfactor. De minister van LNV zal zich inspannen voor een vervolg op het lopende convenant voor de ontwikkeling van de biologische markt. Inzet is voortzetting van de aanpak met een taskforce en de instrumentenmix die nu beschikbaar is, bestaande uit ketenmanagers, meerjarige opschalingsplannen en een voorlichtingscampagne. Er is een breed draagvlak bij betrokken partijen en bij het ministerie van LNV voor onderstaande verbeteringen in het nieuwe convenant.

- De nieuwe doelstelling voor consumentenbestedingen aan biologische producten differentiëren naar productgroep en afzetkanalen en vertalen naar de diverse convenantpartijen op basis van reële verwachtingen.
- Een doelstelling opnemen voor het verminderen van het prijsverschil tussen biologische en gangbare producten.
- Een doelstelling opnemen voor export van biologische producten. Het ministerie van LNV zal daar aan bijdragen door deelname aan de jaarlijkse Biofach, de grootste vakbeurs voor biologische producten, het organiseren van handelscontactbijeenkomsten en via zijn vertegenwoordigers in het buitenland.
- Vertegenwoordigers van de catering en de horeca betrekken bij het convenant.
- Inzetten op betere samenwerking met de maatschappelijke organisaties, die met de in april 2004 gestarte campagne "Nederland gaat biologisch" hun achterban aanspreken op hun koopgedrag.

¹² LNV, Biologica, LTO, CBL, SMA, Rabobank, Triodosbank, SNM

- De provincies en regio's zijn zich de afgelopen jaren bij het stimuleren van de biologische landbouw steeds meer gaan richten op het stimuleren van de vraag. Voor een optimale inzet van overheidsmiddelen is het gewenst om ook deze partijen meer te betrekken en de afstemming te verbeteren.
- Bij het vervolg op de voorlichtingscampagne rekening houden met doelgroepen en de ontwikkelingen in de markt.
- De ontwikkeling en verspreiding van kennis, waar o.a. het co-innovatieprogramma Professionalisering van biologische afzetketens aan heeft bijgedragen, beter afstemmen op de behoeften van het bedrijfsleven.

Praktijkonderzoek belonen van duurzaam consumeren

Belangrijke belemmering voor de ontwikkeling van de markt voor biologische producten vormt de hoge prijs ten opzichte van gangbare producten. Het prijsverschil wordt veroorzaakt door de huidige kleinschaligheid van de biologische keten en doordat de negatieve externe effecten van de gangbare landbouw nog onvoldoende in hun prijs worden verdisconteerd. Dit is een imperfectie in het functioneren van de markt. De overheid zou met financiële instrumenten deze imperfectie in principe kunnen wegnemen. De in EU-verband toegestane mogelijkheden hiervoor blijken echter beperkt te zijn.

Biologische ondernemers kunnen al gebruik maken van bestaande instrumenten om fiscale voordelen te behalen voor een duurzame productie: de regeling groenfinanciering, de VAMIL, de EIA en de MIA¹³. Omdat deze instrumenten vooral gericht zijn op de productie, is het effect ervan op de prijs die consumenten moeten betalen voor het biologische product beperkt.

Voor verlaging van het BTW-tarief voor biologische producten bleek in de EU onvoldoende draagvlak te bestaan, terwijl een Duurzame Ondernemersaftrek (DOA) strijdig is met Europese wet- en regelgeving¹⁴. Aan invoering van een heffing op gangbare producten zijn grote juridische en handelstechnische bezwaren verbonden. Bovendien is er weinig draagvlak bij het bedrijfsleven, gelet op de grote administratieve lasten, en zullen de effecten waarschijnlijk niet worden gerealiseerd¹⁵. Financiële maatregelen die consumenten belonen voor duurzame aankopen, zijn uit de ervaringen van de ministeries van VROM en EZ wel succesvolle methodes om de afzet van duurzame producten zoals loodvrije benzine en groene stroom te bevorderen. Ze kunnen tijdelijk worden ingezet, totdat de vraag zo is gegroeid, dat de schaalvoordelen leiden tot een kostprijsverlaging.

Het toepassen van dergelijke instrumenten om via subsidie maatschappelijk verantwoord consumeren te belonen, vraagt om een zorgvuldige voorbereiding. De financiële ondersteuning moet in de eerste plaats effectief zijn en daadwerkelijk leiden tot meer aankopen door consumenten. Bovendien moet worden voldaan aan de voorwaarden die de Europese Commissie stelt aan staatssteun. Het succes van de maatregel hangt direct af van de praktische uitvoerbaarheid (o.a. administratieve lasten) en de bereidheid van het bedrijfsleven om mee te werken.

Het ministerie van LNV zal zich de komende jaren inzetten om de mogelijkheden voor het belonen van duurzaam consumeren te verkennen in de vorm van een praktijkonderzoek in een middelgrote stad. Daarbij wordt gedacht aan het tijdelijk subsidiëren van biologische producten door middel van een "consumentenkorting", waarbij de consument op het moment van aankoop korting ontvangt op duurzame (biologische) producten. Op deze manier kan worden nagegaan of verlaging van de meerprijs van biologische producten daadwerkelijk leidt tot een grotere afzet. Biologische producten hebben daarbij het voordeel dat ze in de winkel direct herkenbaar zijn vanwege het EKO-keurmerk. Het onderzoek zal in Brussel moeten

¹³ De regelingen die onder de groenfinanciering vallen worden begin 2005 geëvalueerd. Op basis van de uitkomst zal het kabinet bezien of deze regelingen al dan niet in gewijzigde vorm worden gehandhaafd.

¹⁴ Biologisch meer gangbaar; Evaluatie-onderzoek Nota Biologische Landbouw 2001-2004, IMEConsult, 31 juli 2004.

¹⁵ Kabinetsstandpunt inzake toekomst intensieve veehouderij in Nederland, 19 december 2003

worden aangemeld en realisering is derhalve afhankelijk van goedkeuring door de Europese Commissie.

Het kabinet verwacht ook een belangrijke bijdrage vanuit het bedrijfsleven aan het aanpakken van het prijsverschil. Behalve door het verkleinen van het prijsverschil kan dit probleem ook worden aangepakt door de meerwaarde van biologische producten beter te communiceren. In het kader van het nieuwe convenant voor de ontwikkeling van de biologische markt zal hier aandacht aan worden besteed.

Voorbeeldfunctie overheid

Door zelf biologische producten te kopen levert de overheid niet alleen een concrete bijdrage aan vergroting van de afzet, maar geeft ze ook het goede voorbeeld. De overheid kan door haar inkoop- en aanbestedingsbeleid ook een belangrijke stimulans geven aan producenten om duurzame producten op de markt te brengen en op deze manier opschaling van duurzame producten bevorderen. In het Actieprogramma duurzame ontwikkeling¹⁶ heeft het kabinet laten weten dat de rijksoverheid niet aan anderen in de maatschappij kan vragen om belangrijke stappen te zetten, als zij niet zelf alles in huis op orde heeft.

Het ministerie van LNV streeft ernaar het huidige aandeel van biologische producten in de catering van 50% uit te breiden naar 100% in 2007. Behalve op de centrale vestiging zal ook op de andere vestigingen het aandeel van biologische producten in de catering fors worden vergroot. Ook de andere departementen trachten het aandeel van biologische producten in hun catering te vergroten. Het rijk zal de andere (semi-)overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties stimuleren om eveneens het goede voorbeeld te geven en dit uit te dragen.

II. Ontwikkelen en verspreiden van kennis

Voor het realiseren van de beleidsambities, versterking van de voorloperfunctie van de biologische landbouw op het gebied van duurzaamheid en groei van het areaal en de consumptie, is de ontwikkeling en verspreiding van kennis cruciaal. Daarom neemt kennis een prominente plaats in het beleid voor de biologische landbouw in. Om optimaal gebruik te kunnen maken van kennis, is het belangrijk dat ook de sector haar verantwoordelijkheid neemt voor de aansturing en doorstroming van de kennis.

Kennisnetwerk

Kennis voor biologische landbouw bestrijkt een breed scala aan thema's en heeft betrekking op alle schakels in de keten, van toeleverancier en producent tot verwerker, handel en retail. Het ministerie van LNV levert een forse bijdrage aan de ontwikkeling en verspreiding van kennis. Voor een optimale inzet van de middelen is een goede coördinatie, die inbreng van alle betrokkenen mogelijk maakt, voorwaardelijk.

Met de instelling van de commissie Kennis voor biologische landbouw en voeding (voorheen Commissie Onderzoek biologische landbouw¹⁷) en het Innovatiecentrum Biologische Landbouw van de WUR zijn al belangrijke stappen gezet, maar er is nog verbetering mogelijk. Speciale aandacht vraagt de betrokkenheid van de keten bij de agendering van onderzoeksvragen, onderwijs en voorlichting, het begeleiden van onderzoek en niet in de laatste plaats de verspreiding van kennis. In samenwerking met de commissie Kennis en de WUR zal gewerkt worden aan het optimaliseren van het kennisnetwerk biologische landbouw en voedsel. Inzet is een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de ontwikkeling, agendering en verspreiding van kennis en een betere coördinatie van het totaal.

¹⁶ Duurzame Daadkracht, Actieprogramma duurzame ontwikkeling, Nationale deel, juli 2003

¹⁷ De Commissie Onderzoek is eind 2000 opgericht door het ministerie van LNV, met het doel te adviseren over de kennisbehoefte van de biologische sector. In de commissie zijn primaire producenten, verwerking en handel, Wageningen UR en het Louis Bolk Instituut vertegenwoordigd. Het secretariaat van de commissie wordt verzorgd door Biologica.

Praktijknetwerken zoals BIOM¹⁸ en Bioveem zorgen voor een goede betrokkenheid van de sector bij het onderzoek. Deze onderzoeksprojecten zullen dan ook gecontinueerd worden.

Kennisverspreiding en benutting

In het LNV-Beleidsprogramma 2004 - 2007 is het belang van doorwerking van kennis benadrukt door 5 tot 10% van het algemene onderzoeksbudget daarvoor te oormerken. Vanzelfsprekend geldt dat ook voor het onderzoeksbudget dat voor biologische landbouw beschikbaar is. In de onderzoeksprojecten voor biologische landbouw en voeding waar het ministerie van LNV aan bijdraagt zal meer dan voorheen expliciet aandacht moeten worden besteed aan actieve en heldere communicatie van beschikbare kennis naar primaire producenten en andere ketenpartijen, zowel gangbaar als biologisch. Het verbeteren van de kennisverspreiding is met name belangrijk voor het vergroten en zichtbaar maken van de koploperspositie van de biologische landbouw. Naast het onderzoek kan ook met behulp van voorlichting en onderwijs een belangrijke bijdrage worden geleverd aan kennisverspreiding. Concrete instrumenten zijn de Kaderregeling Kennis & Advies en de Demonstratieregeling. De demoregeling zal o.a. worden ingezet voor het stimuleren van kennisdoorstroming naar de gangbare keten. In het agrarisch onderwijs is meer aandacht voor duurzaamheid in het algemeen en biologische landbouw en voeding in het bijzonder gewenst.

Kennisontwikkeling

Van oudsher is de onderzoeksprogrammering voor de biologische landbouw sterk productietechnisch georiënteerd. Terecht, want de eisen die aan de biologische productiewijze worden gesteld, leiden tot specifieke knelpunten in vooral de primaire bedrijfsvoering.

De laatste jaren is kennisontwikkeling in de rest van de keten echter belangrijker geworden, zo blijkt uit de evaluatie. Als gevolg van de achterblijvende vraag is er bij de marktpartijen behoefte ontstaan aan kennis over de markt voor biologische producten, consumentengedrag en gezondheidsaspecten van biologische voeding. De kennisbehoefte in de biologische keten zal worden ingevuld door nieuwe onderzoeksprogramma's, herprioritering van onderzoeksthema's en door het versterken van de ontwikkeling van ervaringskennis (o.a. via de taskforce). De nieuwe opzet van het DLO-onderzoek, met korter lopende programma's, zal bijdragen aan het verhogen van de flexibiliteit van onderzoek.

Wil de biologische sector haar positie als voorloper op het gebied van duurzaamheid handhaven, dan zal zij zich verder moeten ontwikkelen op die aspecten waarop ze nu nog onvoldoende onderscheidend is. Dat is primair de verantwoordelijkheid van de sector zelf. De overheid kan de sector daarbij ondersteunen met de ontwikkeling en verspreiding van kennis. Overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer wordt gestreefd naar besteding van 10% van het onderzoeksbudget in 2008 van de WUR/DLO aan biologische landbouw en voeding.

III. Regionale aanpak

Behalve het rijk stimuleren ook de provincies en andere regionale overheden en maatschappelijke organisaties de biologische landbouw, veelal in het kader van de plattelandsontwikkeling en met cofinanciering van Brussel. Het is van belang dat de verschillende activiteiten voldoende op elkaar worden afgestemd, zonder een centrale regie na te streven. Het ministerie van LNV zal het initiatief nemen om de afstemming tussen de regionale en de landelijke aanpak te verbeteren.

Om de mogelijkheden voor een regionale aanpak bij het stimuleren van de biologische landbouw te verkennen, zal het ministerie van LNV een project ondersteunen in de drie Noordelijke provincies, een "proeftuin regionale stimulering",

¹⁸ Biologische landbouw Innovatie en OMSchakeling.

onder voorbehoud van EU-rechtelijke goedkeuring inzake staatssteun en onder de voorwaarden dat het project wordt afgestemd met de activiteiten van de task force en dat de ervaringen worden gedeeld met andere provincies en regio's. Thema's die onder andere zullen worden onderzocht zijn nieuwe marktgerichte ketenontwikkelingen, regionale vraagstimulering en toepassing van ICT. De concrete invulling van het project zal in overleg tussen de betrokken partijen en het ministerie van LNV tot stand komen.

IV. Belonen van 'groene diensten'

Voortzettingssubsidie biologische landbouw

Mede vanwege het belang van een "level playing field" binnen de Europese Unie zal het kabinet ook in de komende jaren een subsidieregeling voor biologische agrariërs invoeren. Daarmee wordt de maatschappelijke waardering uitgedrukt voor de bijdrage die biologische boeren leveren aan een goede kwaliteit van het milieu en het landelijk gebied.

Biologische boeren en tuinders komen vanaf 2006 in aanmerking voor een subsidie met een looptijd van vijf jaar om de voortzetting van hun biologische bedrijfsvoering te stimuleren. Het subsidiebedrag is gerelateerd aan het oppervlak waarop gewassen worden geteeld. Gestreefd wordt naar een eenvoudige regeling met minimale uitvoeringslasten voor zowel de overheid als de ondernemers. Deze regeling zal in de plaats komen van de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode.

Bedrijfsdoorlichting

De mogelijkheid blijft bestaan voor gangbare bedrijven die overwegen om te schakelen naar een biologische productiewijze en voor biologische bedrijven die willen uitbreiden om een bedrijfsdoorlichtingplan te laten opstellen met financiële ondersteuning. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de Kaderregeling Kennis en Advies.

4. De financiën

Voor de uitvoering van de Beleidsnota biologische landbouw 2005 - 2007 zijn de volgende bedragen beschikbaar:

	Miljoen Euro
<i>Stimuleren van de vraag</i>	
• Vervolg convenant	9,2
• Mediacampagne	4
• Praktijkexperiment belonen duurzaam ondernemen	1
<i>Ontwikkelen en verspreiden van kennis</i>	
• Onderzoek *	30
• Voorlichting & onderwijs	5,4 **
• Demoregeling	1,5 **
• Kaderregeling kennis & Advies (bedrijfsadvies)	1,5
<i>Regionale aanpak</i>	
• Regionale proeftuin Noorden	2,3
<i>Belonen 'groene diensten'</i>	
• Voortzettingssubsidie	4
<i>Overig</i>	
Ondersteuning sector, voorlichting en advisering aan de overheid	2 ***
TOTAAL	60,9

* Inclusief 5 tot 10% voor verspreiding kennis.

** Afhankelijk van het aantal aanvragen.

*** Maximaal beschikbaar voor deze activiteiten, toekenning op projectbasis.

Opgemerkt wordt dat nieuwe instrumenten en wijzigingen van bestaande instrumenten voorafgaand aan de inwerkingtreding ter goedkeuring aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd. Voor nieuwe instrumenten zal worden ingezet op een optimale benutting van de mogelijkheden voor Europese cofinanciering.

Colofon

Uitgave	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Bezuidenhoutseweg 73, Postbus 20401, 2500 EK Den Haag
Redactie	Directie Landbouw
Vormgeving	IFA Bedrijfsuitgeverij
Foto cover	Natuurvoedings Winkel Organisatie B.V. / De Natuurwinkel
Druk cover	Ando bv
Productie	IFA Bedrijfsuitgeverij

Meer informatie?

Infotiek

telefoon (070) 378 4062

e-mail infotiek@minlnv.nl

Internet www.minlnv.nl

