

Evaluatie Plan van Aanpak Biologische Landbouw, 1997-1999

**R. Bok
T. Lössbroek**

Expertisecentrum LNV, onderdeel Landbouw, Ede, augustus 2000

© 2000 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Expertisecentrum LNV, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

Oplage 600 exemplaren

Samenstelling R. Bok, T.G. Lössbroek

Druk Ministerie van LNV, afdeling facilitaire Dienst/Bedrijfsuitgeverij

Voorwoord

In februari 1997 is het Plan van Aanpak Biologische Landbouw (TK, Vergaderjaar 1996-1997, 25127), van de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij vastgesteld, voor de periode van 1997 tot en met 2000. Dit Plan van Aanpak omvat beleidsmaatregelen specifiek gericht op de versterking van de biologische landbouw.

Voorliggende rapportage is een evaluatie van dit Plan van Aanpak over de periode 1997 tot en met 1999.

Deze rapportage is geschreven door het IKC-Landbouw op verzoek van de Directie Landbouw. Voor de totstandkoming is mede gebruik gemaakt van informatie die is aangeleverd door de Directie Industrie en Handel, de Directie Voorlichting, de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht, de Directie Landbouw en LASER. Daarnaast zijn gegevens verkregen van verschillende organisaties uit het bedrijfsleven.

Ir. H.A. Gonggrijp
Expertisecentrum LNV
Hoofd onderdeel Landbouw

Samenvatting

In februari 1997 is het Plan van Aanpak Biologische Landbouw van de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij vastgesteld, voor de periode 1997 tot en met 2000. Dit Plan van Aanpak noemt de volgende doelstellingen:

- Ondersteuning van Initiatieven die leiden tot een versterking van de vraag, een vergroting van de afzetmogelijkheden en een betere afstemming tussen kwaliteits- en leveringscondities van verkooppunten/consumenten enerzijds en producenten van biologische producten anderzijds.
- Stimulering van een zodanige omschakeling van gangbare naar biologische landbouw dat de productie vervolgens wordt afgestemd op de groeiende afzetmogelijkheden.

In de nota Kracht en Kwaliteit(1999) heeft de Minister van LNV aangegeven dit Plan van Aanpak van versneld te evalueren en mede aan de hand van de uitkomst van deze evaluatie, begin 2000 te komen met een nieuw Plan van Aanpak voor de biologische landbouw.

Deze (versnelde) evaluatie levert het volgende beeld op:

Stimulering van marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering

Conform de doelstelling uit het Plan van Aanpak heeft LNV ondersteuning gegeven aan initiatieven die gericht zijn op marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering binnen de sector biologische landbouw. De door LNV ondersteunde projecten op het gebied van afzetbevordering hebben vooral een vliegwielfunctie gehad in de eerste fase van het Plan van Aanpak. Daarnaast is er vanaf 1998 een grote impuls uitgegaan van het grootwinkelbedrijf waardoor de markt voor biologische producten zich sterk heeft ontwikkeld. Te constateren is dat het aantal verkooppunten (in het bijzonder supermarkten) zeer fors is gestegen. Ook geldt dat het assortiment aan biologische producten aanzienlijk breder is geworden. De verwerking van en handel in biologische producten is de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd. Voorts blijkt een ruime meerderheid van de Nederlandse consument inmiddels goed bekend te zijn met de betekenis van het Eko-keurmerk. Totale verplichting voor LNV voor marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering was ruim 30 miljoen gulden.

Bevordering van omschakeling

In de evaluatieperiode is de RSBP het belangrijkste instrument van LNV geweest om de groei van de biologische landbouw te bevorderen. In de periode november 1998 tot en met december 1999 is het areaal biologische landbouw toegenomen met circa 3700 hectare. Globaal gezien in dezelfde periode is met subsidie van de RSBP (omschakeling) een nieuw areaal van ruim 3000 hectare in biologische productie genomen. Dit betekent dat in deze tijdspanne ruim 80% van de areaaltoename door de RSBP is ondersteund. In 1999 zijn de aangekondigde aanpassingen van de RSBP operationeel geworden. Deze aanpassingen betekenen een extra stimulans voor ondernemers tot omschakeling.

De toegenomen productie door de genoemde areaaltoename blijkt onvoldoende te zijn om de sterk toegenomen vraag naar biologische producten te dekken.

Totale verplichting voor LNV voor bevordering van omschakeling middels de RSBP was ruim 24 miljoen gulden.

Versterking van het kennisbeleid voor de biologische landbouw

In de periode 1997 tot en met 1999 is de kennisinfrastructuur voor de biologische landbouw aanmerkelijk verbeterd. Er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden naar een eigen en meer herkenbare programmering van onderzoek, voorlichting en onderwijs biologische landbouw. Bij de start van het Plan van Aanpak was de biologische landbouw nog veelal een onderdeel van diverse programma's reguliere landbouw. In de afgelopen periode zijn concrete kennisresultaten ontwikkeld die doorgestroomd zijn naar de sector. In de biologische landbouw blijkt dat de BIOM-projecten meerwaarde ontleen aan de samenwerking tussen betrokken partijen zoals praktijk, voorlichting, onderzoek en handel. Totale verplichting voor LNV voor versterking kennisbeleid biologische landbouw was ruim 24 miljoen gulden.

Financieel Kader

In de evaluatieperiode is door LNV voor ruim 79 miljoen gulden aan verplichtingen aangegaan. Voor een aantal begrotingsposten zijn er ook in het jaar 2000 nog verplichtingen. Het totaal aan verplichtingen voor het Plan van Aanpak voor de periode 1997-2000 zal daarmee ruim boven de 116 miljoen gulden uitkomen. Hiervan is bijna 65 miljoen gulden ten behoeve van bevordering van de omschakeling van de reguliere landbouw naar de biologische teelt.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	Kenschets biologische landbouw 1995-1999	10
3	Evaluatie op onderdelen	12
3.1	Marktontwikkeling en Kwaliteitsverbetering	12
3.1.1	Steun aan promotie en afzet	12
3.1.2	Bevordering kennis en bewustwording biologische landbouw	13
3.1.3	Stimulering van innovaties ter bevordering van kwaliteitszorg	13
3.1.4	Steun voor opschaling van verwerking van en handel in biologische producten	13
3.1.5	Conclusie	14
3.2	Bevordering van omschakeling	14
3.2.1	Regeling Stimulering Biologische Productiemethode	14
3.2.2	Fiscale maatregelen	16
3.2.3	Conclusie	17
3.3	Versterking van het kennisbeleid	17
3.3.1	Onderwijs	17
3.3.2	Onderzoek en voorlichting	18
3.3.3	Conclusie	19
4	Inzet financiële middelen	20

1 Inleiding

In februari 1997 is het Plan van Aanpak Biologische Landbouw (TK, Vergaderjaar 1996-1997, 25127), van de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij vastgesteld, voor de periode 1997 tot en met 2000. Dit Plan van Aanpak noemt de volgende doelstellingen:

- Ondersteuning van Initiatieven die leiden tot een versterking van de vraag, een vergroting van de afzetmogelijkheden en een betere afstemming tussen kwaliteits- en leveringscondities van verkooppunten/consumenten enerzijds en producenten van biologische producten anderzijds.
- Stimulering van een zodanige omschakeling van de gangbare naar de biologische landbouw dat de productie vervolgens wordt afgestemd op de groeiende afzetmogelijkheden van biologische producten.

Hiertoe zijn een groot aantal beleidsinstrumenten ingezet die betrekking hebben op:

1. Stimulering van marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering
2. Bevordering van omschakeling
3. Versterking van het kennisbeleid voor de biologische landbouw

In het Plan van Aanpak is aangegeven dat de doeltreffendheid van de inzet van de beleidsinstrumenten nauwgezet gevolgd en geëvalueerd zal worden. Daartoe is in oktober 1998 een voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin verslag is gedaan van de ontwikkelingen binnen de biologische landbouw in de eerste fase van het Plan van Aanpak.

In de nota Kracht en Kwaliteit(1999) heeft de Minister van LNV aangegeven dit Plan van Aanpak versneld te evalueren en mede aan de hand van de uitkomst van deze evaluatie, begin 2000 te komen met een nieuw Plan van Aanpak voor de biologische landbouw.

Deze (versnelde) evaluatie, opgenomen in voorliggende notitie, omvat de periode van 1997 tot en met 1999. Daarbij is 1995 als referentiejaar genomen. Deze notitie is tot stand gekomen in samenwerking met directies Landbouw, Industrie en Handel, Voorlichting en Wetenschap en Kennisoverdracht.

2 Kenschets biologische landbouw 1995-1999

Tabel 1. De biologische landbouw kwantitatief

Indicator	PvA (1995)	1999 ¹
Oppervlakte biologische landbouw (ha)	12.800	22.997
Totaal aantal biologische landbouwbedrijven	521	1216 ²
waarvan met hoofdactiviteit:		
-Tuinbouw		298
-Fruitteelt		73
-Akkerbouw		292
-Veehouderij		511
-Overig		42
Aantal landbouwhuisdieren	4.951 melkkoeien 2.800 varkens 3.508 schapen 2.800 geiten 44.000 kippen	16.127 ³ 9.129 ³ 18.004 ³ 8.619 ³ 120.629 ³
Aantal bereiders en verwerkers van biologische producten	384	747
Aantal afzetpunten	280 natuurvoedingswinkels 70 supermarkten (>15 producten) 22 slagerijen 15 boerenmarkten	>400 >4000 >40 29
Aantal groente- en fruitabbonnementen	4.000	44.000

1) Eko monitor, januari 2000

2) Inclusief 280 bedrijven in omschakeling

3) CBS 1998

Het areaal biologische landbouw is van 1995 tot en met 1999 toegenomen met ruim 10.000 hectare, tot 22.997 hectare, dat is ruim 1% van het totale landbouw areaal. Het totaal aantal biologische bedrijven is in deze periode gestegen van 521 tot 1216 (toename van ruim 130%). Van deze 1216 bedrijven zijn er 511 bedrijven met als hoofdactiviteit veehouderij (ca. 40%), 298 bedrijven tuinbouw (24%), 292 bedrijven akkerbouw, 73 fruitteelt en 42 overig.

Uit CBS cijfers is voorts af te leiden dat in de periode 1996-1999 de groei van het areaal biologische landbouw voor 61% gerealiseerd is in de melkveehouderij, voor 34% in de akkerbouw en 5% in de tuinbouw.

Het aantal landbouwhuisdieren dat op biologische wijze gehouden wordt is in absolute betekenis weliswaar fors gestegen, maar ten opzichte van omvang van de gangbare veehouderij is dit totale aantal nog zeer gering. Zo is bijvoorbeeld het aandeel varkens dat op biologische wijze gehouden wordt minder dan 0,1% van het totaal aantal varkens in Nederland. Voor melkkoeien is dit verhoudingsgetal ca. 1% en voor geiten circa 2,5%.

Het aantal afzetpunten van biologische producten in Nederland is sinds het referentiejaar aanzienlijk gestegen; dat geldt met name voor verkoop in supermarkten. Zo is het aantal supermarkten waar meer dan 15 biologische producten worden verkocht toegenomen van 70 naar meer dan 4000 in 1999. Inmiddels koopt 60% van de consumenten zijn biologische producten in de supermarkt, circa 30% in natuurvoedingswinkels, terwijl ongeveer 15% rechtstreeks op een biologisch bedrijf koopt of op een biologische markt. De supermarkten zijn daarmee van groot belang geworden voor de afzet van biologische producten, waarbij opvalt dat het assortiment aan biologische producten steeds breder wordt. Binnen het verkoopsegment supermarkten is het aandeel biologische zuivel in de totale afzet van zuivelproducten tot 10% gestegen.

Uit gegevens van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel blijkt dat in 1999 de omzet van supermarkten van biologische producten een geschatte waarde had van 150 miljoen gulden. De natuurvoedingswinkels hadden in 1999 een omzet van 257 miljoen gulden.

Een andere toename in de afzet van biologisch geproduceerde groente en fruit betreft de verkoop via het systeem van groente- en fruitabbonementen. Deze is meer dan vertienvoudigd.

In tabel 2 zijn ter vergelijking met de situatie in Nederland voor een groot aantal Europese landen cijfers gegeven over de biologische landbouw

Tabel 2: Biologische landbouw in Europa, enkele kengetallen

Land	areaal biologische landbouw(ha)	aandeel biologische landbouw van totaal areaal(%)	gemiddelde groei per jaar(%) in periode 1993-1998
België	6.800	0,5	12,3
Denemarken	90.000	3,3	28,2
Duitsland	374.000	2,2	10,7
Finland	119.000	5,5	25,6
Frankrijk	230.00	0,4	13,9
Griekenland	7.200	0,1	78,3
Groot-Brittannië	188.000	1,0	18,1
Italië	610.000	4,1	46,6
Nederland	19.000	1,0	16,1
Noorwegen	15.581	1,5	32,8
Oostenrijk	350.000	10,1	15,5
Portugal	17.000	0,4	33,6
Spanje	140.000	0,6	36,1
Zweden	110.000	3,2	12,9

Bron: Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam

Uit tabel 2 blijkt dat van de 14 genoemde landen, Nederland een negende positie inneemt waar het gaat om het aandeel biologische landbouw in het totaal landbouw areaal. Waar het gaat om de gemiddelde jaarlijkse groei (periode 1993-1998) heeft ons land de negende plaats. Oostenrijk en Denemarken worden vaak genoemd als voorbeeld voor een gunstige ontwikkeling van de biologische landbouw. De structuur van de landbouw, het beleid van een aantal grote supermarkten en stimulering van de overheid worden hier als gunstige factoren voor de ontwikkeling van de biologische sector genoemd.

3 Evaluatie op onderdelen

Gelet op de doelstellingen van het Plan van Aanpak zijn een groot aantal beleidsinstrumenten ingezet die betrekking hebben op:

1. Stimulering van marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering
2. Bevordering van omschakeling
3. Versterking van het kennisbeleid voor de biologische landbouw

Per thema zijn de verschillende instrumenten uitgewerkt die LNV heeft ingezet in het kader van het Plan van Aanpak.

3.1 Marktontwikkeling en Kwaliteitsverbetering

Uitgangspunt van het Plan van Aanpak was om de marktontwikkeling te stimuleren via:

1. Steun aan projecten voor de promotie van de afzet van biologische producten via met name supermarkten en cateringbedrijven
2. Vergroting van algemene kennis over en bewustwording van de biologische landbouw en van biologische producten
3. Steun aan innovatieve projecten ter bevordering van kwaliteitszorg in de biologische landbouw
4. Steun voor opschaling van verwerking van en handel in biologische producten

3.1.1 Steun aan promotie en afzet

In de evaluatieperiode zijn door het Ministerie van LNV twee projecten op het gebied van promotie van biologische producten in het gangbare afzetkanaal gesubsidieerd. Deze projecten zijn in uitvoering bij het Noordelijk Agrarische Innovatiecentrum (NAI) en bij de Stichting Bioprom.

Het 'Ketenproject Biologische Producten' van de NAI is gericht op bevordering van de verkoop van biologische producten via niet-traditionele verkoopkanalen zoals supermarkten (LNV-verplichting: 0,623 miljoen gulden). Voorts werkt de Stichting Bioprom (LNV-verplichting: 1,375 miljoen gulden) aan de uitvoering van het 'Promotieplan biologische producten in het reguliere afzetkanaal'. Een belangrijk onderdeel van beide projecten betreft de promotie van biologische producten via gerichte demonstraties en acties in supermarkten en vakbeurzen.

Naast ondersteuning van voornoemde promotieprojecten ondersteunt LNV (LNV-verplichting: 1,92 miljoen) de brancheorganisatie Platform Biologica. Een belangrijke doel van Platform Biologica is bevordering van voorlichting over en afzet van biologische producten. Daartoe is ondermeer een voorlichtingscampagne opgezet die gericht is op informatieverschaffing aan de consument, bijvoorbeeld via de publicaties Eko-monitor, Eko-gids, de folder 'Smakelijk eten'. Het Platform Biologica is in 1999 voortgekomen uit een fusie van de Stichting Biologica en het Platform Biologische Landbouw en Voeding. Deze fusie betekent een bundeling van krachten waar het gaat om de belangen van de sector biologische landbouw. Tevens betekent deze fusie dat de sector nu een eenduidig aanspreekpunt heeft.

Het aantal afzetpunten van biologische producten blijkt in 1999 ten op zichte van het referentiejaar 1995 zeer sterk gestegen te zijn. Dit geldt met name voor de afzet via supermarkten. De door LNV ondersteunde projecten op het gebied van afzetbevordering hebben vooral een vliegwiel functie gehad in de eerste fase van het Plan van Aanpak. Immers sinds 1998 besteedt het grootwinkelbedrijf zelf ook zeer gerichte en ruime aandacht aan de verkoop van biologische producten.

3.1.2 Bevordering kennis en bewustwording biologische landbouw

Een belangrijk initiatief van LNV gedurende de looptijd van het Plan van Aanpak is de opzet en financiering (LNV-verplichting: 1,525 miljoen gulden) geweest van een publiekscampagne via Postbus 51. Doel van deze campagne is vergroting van kennis van de biologische landbouw en stimulering van een positievere houding bij consumenten inzake biologische producten. Uit een evaluatie van deze campagne door SWOKA, Instituut voor strategisch consumentenonderzoek BV is gebleken dat ruim 70% van de consumenten bekend is met het EKO-keurmerk. Van de consumenten die het EKO-keurmerk zeggen te kennen blijkt dat circa 75% een verbinding weet te leggen met hetzij 'milieuvriendelijkheid', hetzij 'geen gebruik van (chemische) bestrijdingsmiddelen' hetzij 'biologische producten'. Dit betekent dat de taakstelling uit het Plan van Aanpak voor het jaar 2000 -70% van de consumenten kent het keurmerk- gerealiseerd is. Naast de publiekscampagne die gericht is op consumenten is er in 1998 een voorlichtingscampagne geweest die gericht was op de omschakeling van agrariërs. Deze is uitgevoerd door middel van een 'Oogst'-special en advertenties in agrarische bladen.

3.1.3 Stimulering van innovaties ter bevordering van kwaliteitszorg

Uitgangspunt van het Plan van Aanpak is dat bevordering van kwaliteitszorg in de biologische landbouw tot een betere concurrentiepositie van de sector leidt.

Daartoe is LNV in 1997 gestart met de opzet van een programma 'Ketenkwaliteitsproject Biologische Landbouw', gericht op een verbetering van de kwaliteitszorg in de reguliere afzetkanalen. Het programma heeft in 1999 geleid tot ondersteuning van 14 specifieke kwaliteitszorgprojecten (LNV-verplichting 4,375 miljoen gulden). Deze ondersteuning is gerealiseerd door openstelling van een tender van de subsidieregeling Demonstratieprojecten Markt en Concurrentiekracht (de 'Nationale Demo-regeling'), deel uitmakend van het Stimuleringskader. Deze openstelling gold uitsluitend voor de sector biologische landbouw.

Een ander belangrijke stimulans voor de biologische landbouw op het gebied van concurrentiepositie is het project 'Het opzetten van biologische boerenmarkten in Nederland', dat in uitvoering is bij het Landelijk Platform Biologische Boerenmarkten. Via de 'Nationale Demo-regeling' (LNV-verplichting: 0,885 miljoen gulden) geeft LNV ondersteuning aan dit project. Het project werpt zijn vruchten af, omdat het aantal biologische boerenmarkten verspreid over heel Nederland sinds het referentiejaar gestegen is van 15 naar 29.

Uit een tussentijds evaluatie van het project 'biologische boerenmarkten' blijkt dat op diverse plaatsen gemeenten en provincies ook bereidheid tonen om de introductie van biologische boerenmarkten te ondersteunen. Maar tegelijkertijd signaleert men het knelpunt dat de productie van biologische producten in Nederland ontoereikend is om aan de gestegen vraag te voldoen.

In relatie tot kwaliteitszorg en concurrentiepositie geeft LNV ook via enkele andere generieke onderdelen van het Stimuleringskader ondersteuning aan projecten in de biologische landbouw. Zo zijn in de periode 1997-1999 vanuit de Bijdrageregeling Demonstratie- en Bewustmakingsprojecten Milieu- en Natuurvriendelijke Landbouwproductiemethoden ('EU-demoregeling'), 11 projecten gehonoreerd (LNV-verplichting: 8,8 miljoen gulden). Als voorbeeld hiervan gelden het project 'biologische varkenshouderij' en het project 'Informatiecentrum biologische landbouw'.

Voorts hebben vanaf 1997 in totaal 6 projecten (LNV-verplichting tot en met 1999: 1,04 miljoen gulden) ondersteuning gekregen vanuit de Stimuleringsregeling Innovatie Markt en Concurrentiekracht. Het betreft hier bijvoorbeeld innovaties met betrekking tot biologische fruitteelt, een keten voor biologische suiker en de verwerking van biologische kaas en vlees.

3.1.4 Steun voor opschaling van verwerking van en handel in biologische producten

Via de Stimuleringsregeling Investerings Markt- en Concurrentiekracht, te weten het onderdeel Verwerking en Afzet van Landbouwproducten (VAL), heeft LNV gerichte impulsen gegeven aan de opschaling van de verwerking van en de handel in biologisch geteelde producten. Zo zijn in de periode 1997-1999 22 projecten goedgekeurd (LNV-verplichting: 10,9 miljoen gulden), die gericht zijn op modernisering en opschaling van productie, verwerking, bewaring en distributie. Rekening houdend met de geringe omvang van de sector biologische landbouw, is te constateren dat de sector ten opzichte van de gangbare landbouw een relatief grote aanspraak maakt op deze

stimuleringsregeling. Dit zal mede samenhangen met de lagere drempel voor subsidiabele kosten voor de biologische sector (150.000 gulden) vergeleken met de gangbare sectoren (250.000 gulden) en met het hogere subsidiepercentage voor de biologische sector (30%) ten opzichte van de meeste gangbare sectoren (20%).

Mede door voornoemde projecten is de verwerking van en handel in biologische producten verder geprofessionaliseerd. Tegelijkertijd constateert de groothandel in biologische producten dat de binnenlandse productie ontoereikend is om aan de vraag te voldoen.

3.1.5 Conclusie

Conform de doelstelling uit het Plan van Aanpak heeft LNV ondersteuning gegeven aan initiatieven die gericht zijn op marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering binnen de sector biologische landbouw. De door LNV ondersteunde projecten op het gebied van afzetbevordering hebben vooral een vliegwielfunctie gehad in de eerste fase van het Plan van Aanpak. Daarnaast is er vanaf 1998 een grote impuls uitgegaan van het grootwinkelbedrijf waardoor de markt voor biologische producten zich sterk heeft ontwikkeld. Te constateren is dat het aantal verkooppunten (in het bijzonder supermarkten) zeer fors is gestegen. Ook geldt dat het assortiment aan biologische producten aanzienlijk breder is geworden.

De verwerking van en handel in biologische producten is de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd. Een ruime meerderheid van de Nederlandse consumenten blijkt inmiddels goed bekend te zijn met de betekenis van het Eko-keurmerk.

Het blijkt dat de toegenomen vraag naar biologische producten niet uitsluitend gedekt kan worden door de productie in Nederland.

Totale verplichting voor LNV voor marktontwikkeling en kwaliteitsverbetering: 31,443 miljoen gulden.

3.2 Bevordering van omschakeling

Uitgangspunt van het Plan van Aanpak was om de omschakeling naar biologische landbouw te bevorderen via:

1. Aanpassing van de Regeling Stimulering Biologische Productiemethode (RSBP) en voorlichting en demonstratie via de Bijdrageregeling Demonstratie- en bewustmakingsprojecten milieu- en natuurvriendelijke landbouwproductiemethoden
2. Fiscale maatregelen

3.2.1 Regeling Stimulering Biologische Productiemethode

De Regeling Stimulering Biologische Productiemethode (RSBP) is geïntroduceerd in 1994 en voorziet voor de plantaardige teelten, in financiële ondersteuning gedurende vijf jaar van bestaande biologische bedrijven en ondersteuning van bedrijven die omschakelen van gangbare naar biologische teelt. Het betreft een compensatie van opbrengstderving in de fase van omschakeling. Conform de vermelding in het Plan van Aanpak heeft in 1996 een uitbreiding van de RSBP plaatsgevonden met veevoedergewassen.

In het Plan van Aanpak is toegezegd om het onderdeel omschakeling van de RSBP als volgt aan te passen:

- Verhoging van hectare toeslagen voor de vollegrondstuinbouw en de fruitteelt
- Het plafond in het maximum subsidiebedrag per bedrijf vervalt
- Beoordeling vindt plaats op basis van het teeltplan van het jaar van aanvraag; hierdoor kunnen ook startende ondernemers deelnemen

Deze aanpassingen zijn na goedkeuring door de Europese Commissie eind maart 1999 in een vernieuwde RSBP van kracht geworden. Voorzien was om deze vernieuwde RSBP open te stellen van 29 maart tot en met 28 mei 1999 met een beschikbaar subsidiebedrag van 10 miljoen gulden. Echter door de zeer grote belangstelling (170 aanvragen met een aangevraagd subsidiebedrag van ruim 30 miljoen gulden), is de regeling voortijdig gesloten. In verband met deze grote belangstelling heeft LNV het beschikbare subsidiebedrag verhoogd tot 15 miljoen gulden.

Het Ministerie van LNV heeft met name kritiek gehad op de wijze waarop de aanvragen zijn afgehandeld. In de regeling was namelijk voorzien dat indien op een bepaald tijdstip de aanvragen het beschikbare subsidiebedrag zouden gaan overschrijden, dat dan onder de aanvragers die hebben ingediend op de dag dat het budget werd overschreden geloot zou worden om te bepalen welke aanvragen in behandeling zouden worden genomen. Doordat echter al op de eerste dag van de openstelling het beschikbare budget werd overschreden, heeft dus onder alle aanvragers loting plaatsgevonden.

Op basis van de eerste gegevens van de aanvragers is door de uitvoeringsorganisatie, LASER, op basis van de loting een lijst opgesteld van de bedrijven die in aanmerking zouden kunnen komen voor subsidie. Op basis van het beschikbare budget (15 miljoen gulden) kwamen in eerste instantie 38 bedrijven in aanmerking. Na controle bleek dat een aantal aanvragen geheel of gedeeltelijk niet in aanmerking kwamen voor subsidie. Hierdoor kwam er budget vrij om nog een aantal bedrijven te voorzien van subsidie. Uiteindelijk kwamen in totaal 48 bedrijven in aanmerking voor subsidie.

Overzicht van deelname aan RSBP 1997 tot en met 1999

Navolgende tabellen 3 en 4 geven een beeld van de mate waarin in de periode 1997-1999 gebruik is gemaakt van de RSBP. Bij het onderdeel 'voortzetting' gaat het om subsidie aan ondernemers die reeds biologisch produceren (zijn dus reeds omgeschakeld). Bij het onderdeel 'omschakeling', wordt gedurende 5 jaar subsidie gegeven aan bedrijven die omschakelen van gangbare naar biologische teelt.

Tabel 3 RSBP, aantal hectares met subsidie, onderdeel voortzetting(bestaand areaal)

Sector	1997	1998	1999	totaal
Tuinbouw	27,8	51,1	112,6	191,5
Glastuinbouw	0,3	0,2	0,0	0,5
Fruitteelt	1,6	28,3	1,8	31,7
Akkerbouw	203,2	309,6	958,6	1471,4
Veevoeder	3296,4	2108,3	1761,5	7166,2
Totaal	3529,3	2497,5	2834,5	8861,3

Conclusie uit tabel 3 is dat met name de sectoren veevoedergewassen en akkerbouw aanspraak maken op de RSBP, onderdeel voortzetting. Voor de producenten van veevoeder geldt dat het bijna uitsluitend gaat om melkveehouderijbedrijven.

Tabel 4 RSBP, aantal hectares met subsidie, onderdeel omschakeling (nieuw areaal)

Sector	1997	1998	1999	totaal
Tuinbouw	28,8	45,2	641,3	715,3
Glastuinbouw	1,3	2,1	0,2	3,6
Fruitteelt	1,0	0,0	189,5	190,5
Akkerbouw	58,9	170,5	1993,1	2222,5
Totaal	90,0	217,8	2824,1	3131,9

Conclusie uit tabel 4 is dat in 1999 beduidend meer aanspraak is gemaakt op de RSBP, dan in voorgaande jaren. Voor de verbreding van het aanbod van biologische producten is het daarbij gunstig dat ook in de fruitteelt en de tuinbouw het proces van omschakeling in 1999 een stevige impuls heeft gekregen. Een verklaring hiervoor is dat voor deze sectoren de omschakelingspremie fors is verhoogd. Echter, voor de glastuinbouw heeft deze verhoging, gelet op het zeer kapitaalintensieve karakter van deze sector, geen impuls gegeven.

Tabel 5 RSBP, financiële verplichtingen van LNV (x 1000 gulden)

	1997	1998	1999	totaal
Verplichtingen-LNV, RSBP	4.000	2.356	17.693	24.049

De totale verplichting van LNV op basis van de RSBP in de evaluatieperiode bedraagt ruim 24 miljoen gulden (tabel 5). In het jaar 1999 is de totale financiële verplichting meer dan de eerder genoemde 15 miljoen gulden. De verklaring hiervoor is dat er in de eerste maanden van dat jaar nog verplichtingen zijn aangegaan in het kader van de 'oude' RSBP.

In de evaluatieperiode is voor circa 12.000 hectare subsidie verleend op basis van beide onderdelen (voortzetting en omschakeling) van de RSBP. Van deze 12.000 hectare heeft ruim 3000 hectare (tabel 4) betrekking op omschakeling in de plantaardige sectoren; voorts is in dezelfde periode ten gunste van producenten van veevoeder (voornamelijk melkveehouders) een areaal van ruim 7000 hectare (tabel 3) gesubsidieerd. Omdat voor de veehouderij de RSBP geen onderdeel 'omschakeling', maar alleen het onderdeel 'voortzetting' kent, betekent dit in de praktijk dat deze hectares nieuw in gebruik genomen zijn voor de biologische landbouw. Het areaal biologische landbouw dat in de evaluatieperiode gestimuleerd is door de RSBP bedraagt daarmee in totaal ruim 10.000 hectare. Uit tabel 1 (kenschets) blijkt dat de totale groei in deze periode ook ruim 10.000 hectare bedraagt.

In de periode november 1998 tot en met december 1999 is het areaal biologische landbouw toegenomen met circa 3700 hectare (Eko-monitor). Globaal gezien in dezelfde periode is met subsidie van de RSBP (omschakeling) een nieuw areaal van ruim 3000 hectare in biologische productie genomen. Dit betekent dat in deze tijdsperiode ruim 80% van de areaalstoename door de RSBP is ondersteund.

De overall-conclusie is dat in de evaluatieperiode de RSBP een belangrijk instrument geweest is om de groei van de biologische landbouw te bevorderen.

Naast de RSBP is omschakeling van gangbare naar biologische landbouw ook via voorlichting gestimuleerd. Het gaat hier om projecten die zijn ondersteund via de Bijdrageregeling Demonstratie- en bewustmakingsprojecten milieu- en natuurvriendelijke landbouwproductiemethoden (zie 3.1.3).

3.2.2 Fiscale maatregelen

Het Plan van Aanpak geeft aan dat fiscale maatregelen ingezet zullen worden ter bevordering van de biologische productiewijze.

Ministeriële Regeling Groenprojecten

De regeling, ook wel genoemd de 'fiscale groenregeling' of 'regeling groen beleggen', is een gezamenlijke regeling van de Ministeries van LNV, VROM en Financiën. Rente en dividend uit beleggingen in 'groenfondsen' bij banken zijn vrijgesteld van inkomstenbelasting. Het voordeel voor investeerders in deze fondsen is 1,5 tot 2% over het goedgekeurde projectvermogen.

Tabel 6 Goedgekeurd vermogen groenprojecten biologische landbouw¹ (x 1000 gulden)

Jaar	Aantal projecten ²	Aantal hectares ³	Vermogen
1997	238	38	204.800
1998	140	3340	106.200
1999	151	4450	147.500
Totaal	529	7828	458.500

1) Bron LASER

2) Verwerking, handel, productie

3) Uitsluitend primaire productie

Banken kunnen dit geld alleen investeren in projecten die beschikken over een door VROM afgegeven 'groenverklaring'. De uitleenrente (bijvoorbeeld voor biologische boeren) is 1 tot 1,5% lager dan normaal. In de biologische landbouw moet het gaan om projecten die gericht zijn op het produceren of verwerken van biologische landbouwproducten en voldoen aan de Skal-normen. Uit tabel 6 blijkt dat het groen belegde vermogen 458 miljoen gulden was in de periode 1997-1999, hetgeen een fiscale tegemoetkoming door de overheid voor investeerders in groenprojecten betekent van circa 9 miljoen gulden.

In totaal zijn 666 projecten goedgekeurd voor de Ministeriële Regeling Groenprojecten; hiervan hebben 529 projecten (80%) betrekking op de totale keten biologische landbouw. In relatie tot het areaal is zowel in 1998 als in 1999 voor circa 20% van de totale oppervlakte primaire biologische productie in dat jaar gebruik gemaakt van deze regeling.

Ook via de Regeling Willekeurige Afschrijving Milieu-investering (VAMIL), kan de sector biologische landbouw aanspraak maken op fiscale ondersteuning. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de aanschaf van apparatuur voor mechanische onkruidbestrijding. Gelet op het generieke karakter van de VAMIL is niet bekend in welke mate specifiek de sector biologische landbouw gebruik heeft gemaakt van deze regeling.

Ter versterking van de VAMIL zijn voorbereidingen gestart om te komen tot een milieu-investeringsaftrek (MIA). Dit zal betekenen dat de sector biologische landbouw extra mogelijkheden krijgt voor investeringsaftrek van bepaalde typen milieu-investeringen. Voorts zijn voorbereidingen getroffen om een fiscale stimuleringsregeling Duurzame Ondernemersaftrek (DOA) te introduceren. Voorzien is dat zowel de MIA en de DOA in 2000 van kracht zullen worden. Dit zal voor de biologische landbouw een verruiming betekenen van de fiscale tegemoetkoming.

3.2.3 Conclusie

In de evaluatieperiode is de RSBP het belangrijkste instrument geweest van LNV om de groei van de biologische landbouw te bevorderen, via omschakeling van gangbare landbouw naar biologische teelt. Ruim 80% van de areaalstoename is via dit instrument ondersteund. De aanpassingen van de RSBP die in 1999 operationeel zijn geworden, betekende een extra stimulans voor ondernemers om om te schakelen.

Op fiscaal vlak heeft de sector op diverse maatregelen een beroep gedaan; met name gaat het dan om de Ministeriële Regeling Groenprojecten.

Totale verplichting voor LNV voor bevordering van omschakeling: 24,049 miljoen gulden.

3.3 Versterking van het kennisbeleid

Uitgangspunt van het Plan van Aanpak was het kennisbeleid ten behoeve van de biologische landbouw te versterken met name via:

1. Onderwijs
2. Onderzoek

3.3.1 Onderwijs

Een belangrijkste instrument dat het Ministerie van LNV heeft ingezet om te komen tot een kwaliteitsimpuls voor het biologische landbouw in het agrarisch onderwijs is de honorering van het Programma Heroriëntatie Landbouwonderwijs. Daarbinnen is met name het BIOLA-project (looptijd 1997-2000) van de uitvoerende instellingen STOAS-APH, CAH-Dronten en Groenhorst College-Warmonderhof (pionierinstellingen op het gebied van biologische landbouw) van belang. (LNV-verplichting: 1,573 miljoen gulden). Dit project voorziet onder meer in trainingen van docenten, nascholing in biologische landbouw, inventarisatie van lesmateriaal. Uit een voortgangsrapportage van het project blijkt dat het project zijn verwachtingen heeft waargemaakt.

Wageningen UR

Bij de Leerstoelgroep Ecologische Landbouw van Wageningen UR wordt met additionele financiering door het Ministerie van LNV een promotie-onderzoek uitgevoerd (1996 en 2000) met als titel 'Voedselwebbeheer op landbouwbedrijven, (LNV-verplichting: 0,518 miljoen gulden).

3.3.2 Onderzoek en voorlichting

Volgens het Plan van Aanpak moet het onderzoek zich richten op de sectorstructuur en sectorontwikkeling, op de productie en afzetkolom en op marktontwikkeling en optimalisering van productiemethoden en productieomstandigheden.

Overigens zijn de resultaten van de inzet van gelden voor onderzoek en voorlichting voor de gangbare landbouw vaak ook bruikbaar voor de biologische landbouw.

Praktijkonderzoek

Binnen het praktijkonderzoek zijn op verzoek van LNV voor alle plantaardige en dierlijke sectoren programma's opgezet (looptijd 1998 tot en met 2001) voor ontwikkeling van duurzame landbouwsystemen. De biologische landbouw vormt hiervan een onderdeel (LNV-verplichting: over 1998 en 1999 te samen 6,993 miljoen gulden).

Een belangrijk onderdeel binnen het onderzoek in de akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt en Melkveehouderij vormen de projecten BIOM' (Innovatie en omschakeling biologische landbouw in de akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt) en 'BIOVEEM' (Innovatie en omschakeling biologische landbouw in de veehouderij), waarbij voor de biologische landbouw kennisontwikkeling plaatsvindt in samenwerking met onderzoek, voorlichting en praktijk. Het proefbedrijf voor de varkenshouderij te Raalte wordt omgebouwd om onderzoek te kunnen verrichten aan de biologische varkenshouderij en de scharrelvarkenshouderij.

Louis Bolk Instituut

Bij het Louis Bolk Instituut is het project 'Naar Duurzame Biologische Plantenveredeling' uitgevoerd, looptijd 1997-1999 (LNV-verplichting: 0,459 miljoen gulden). Een belangrijke aanleiding voor het project is geweest om te bezien op welke wijze de sector biologische landbouw vrij is te houden van genetisch gemodificeerde organismen. Uit de rapportage van 1999 blijkt dat het project er toe heeft geleid dat de biologische plantenveredeling als discussiepunt op de beleidsagenda is gekomen en heeft bijgedragen aan de maatschappelijke discussie omtrent een gentechnologie-vrije productieketen. Als resultaat van het project zijn onder meer criteria ontwikkeld om veredelings technieken te kunnen screenen op inpasbaarheid in de biologische verdeling.

In dezelfde periode 1997-1999 is LNV voor ander onderzoek biologische landbouw bij het Louis Bolk Instituut verplichtingen aangegaan voor een bedrag van 0,788 miljoen gulden. Het gaat hier bijvoorbeeld om de projecten, 'Phytophthora infestans', 'Biologische glasgroenteteelt' en 'Kennisuitwisseling Biologische Landbouw'.

DLO-instituten

In de jaren 1997 en 1998 is voor het programma 'Optimaliseren van geïntegreerde en biologische productiesystemen' (DLO-programma 265) 2,835 miljoen gulden per jaar uitgetrokken.

Een aantal belangrijke resultaten zijn te noemen. Er is een methode ontworpen voor de ontwikkeling van ecologische bedrijfssystemen; dit concept wordt inmiddels toegepast binnen het BIOM-project (zie hierna). Voorts is er een modelverkenning gemaakt voor ecologische onkruidbeheersing en is er kennis ontwikkeld over de relatie tussen de ecologische infrastructuur (waaronder akkerranden) en de gevolgen voor de verspreiding van ziekten en plagen op het perceel. Ook is gebleken dat onderzaai van klaver bij een aantal groentegewassen een onderdrukkend effect heeft op plagen en soms ook op ziekten.

Genoemde resultaten zijn verspreid in studiegroepen en workshops; kennis is ook doorgestroomd naar het landbouwonderwijs. Hoewel het programma voor een groot deel bestond uit onderzoek aan biologische landbouw is aan DLO gevraagd een specifiek programma te ontwikkelen voor de biologische landbouw.

In 1998 is DLO gestart met het ontwikkelen van een specifiek programma voor de biologische landbouw. In 1999 is het programma 342 'Biologische akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt' gestart, looptijd: 1999 tot en met 2002 (LNV-verplichting: 3 miljoen gulden per jaar). Dit programma besteedt onder meer aandacht aan biologisch uitgangsmateriaal, ziekten en plagen, onkruidbeheer en nutriënten en het beheer van organische stof. Vanaf 2000 is dit programma uitgebreid met het deelprogramma 'Biologische akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt: veredeling op resistenties', gericht op de biologische veredeling.

In 1999 is DLO-programma 348 (looptijd tot en met 2002) 'Ontwikkeling van nieuwe concepten voor toekomstige veehouderijsystemen' gestart; een onderdeel hiervan betreft het onderzoek naar de biologische veehouderij.

Daarnaast zijn er DLO-programma's waarbinnen onderzoek wordt uitgevoerd dat ondersteunend kan zijn ten behoeve van de verder ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland.

Landbouwvoorlichting

Sinds 1997 heeft DLV-Adviesgroep een programma voorlichting Biologische Landbouw in uitvoering. (LNV-verplichting in de jaren 1997 tot en met 1999: 5,216 miljoen gulden). Uit de meest recent beschikbare evaluatie van dit programma Biologische landbouw valt op te maken dat de deelnemers de activiteiten positief beoordelen. Dit geldt in het bijzonder voor projecten waarin DLV-Adviesgroep samenwerkt met onderzoeksinstituten, telers van biologische producten en de handel. Goede voorbeelden hiervan zijn het BIOM-project in de akkerbouw en vollegrondsgroenteteelt en het BIOVEEM-project in de melkveehouderij. De behoefte aan teelttechnische kennis en bedrijfseconomische analyses, met name op het gebied van kostprijbeheersing, is daarbij groot. Verder blijkt dat door de samenwerking kennis, expertise en innovaties beter doorstromen tussen de verschillende groepen. Daardoor ontstaat een scherper beeld van kansen en knelpunten.

Mede op basis van deze ervaringen is in de Kaderbrief Voorlichting 2000 aan DLV-Adviesgroep gevraagd om de BIOM-projecten uit te breiden naar meerdere sectoren zoals de fruitteelt en de intensieve veehouderij.

Naast DLV-Adviesgroep verzorgt ook de SEV (Sociaal Economische voorlichting door LTO-advies) voorlichting over biologische landbouw gefinancierd met LNV-gelden. Voor 1998 en 1999 was de LNV-verplichting in totaal 0,401 miljoen gulden.

3.3.3 Conclusie

In de periode 1997 tot en met 1999 is de kennisinfrastructuur voor de biologische landbouw aanmerkelijk verbeterd. Er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden naar een eigen en herkenbare programmering van onderzoek en voorlichting biologische landbouw, terwijl bij de start van het Plan van Aanpak de biologische landbouw nog veelal een onderdeel was van diverse programma's onderzoek en voorlichting reguliere landbouw.

Het BIOLA-project heeft op analoge wijze geleid tot een duidelijker profilering van het onderwijs biologische landbouw in het agrarische onderwijs.

In de afgelopen periode zijn concrete kennisresultaten ontwikkeld die doorgestroomd zijn naar de sector. In de biologische landbouw blijkt dat de BIOM-projecten meerwaarde ontlenen aan de samenwerking tussen betrokken partijen zoals praktijk, voorlichting, onderzoek en handel.

Totale verplichting voor LNV voor versterking kennisbeleid biologische landbouw: 23,683 miljoen gulden.

4 Inzet financiële middelen

Dit hoofdstuk geeft het financiële kader van de LNV-inspanningen voor de biologische landbouw. In de planperiode van het Plan van Aanpak Biologische Landbouw (1997 tot en met 2000) is ruim 59 miljoen begroot voor 'marktontwikkeling' en 'bevordering van omschakeling'. In de evaluatieperiode (1997 tot en met 1999) is voor deze beide onderdelen voor ruim 54 miljoen aan verplichtingen aangegaan, zie tabel 7.

In de begroting is voor het onderdeel 'versterking van het kennisbeleid biologische landbouw' een p.m.-post opgenomen. In de evaluatieperiode (1997 tot en met 1999) is voor ruim 24 miljoen aan verplichtingen aangegaan.

In de evaluatieperiode is dus voor ruim 79 miljoen gulden aan verplichtingen aangegaan.

Voor een aantal begrotingsposten zijn er ook in het jaar 2000 nog verplichtingen. Belangrijke posten in dit verband betreffen de openstelling van de RSBP (20 miljoen gulden) en voor kwaliteitszorg een tender van 4,4 miljoen gulden voor de biologische landbouw. Daarnaast zijn er ook voor 'versterking van het kennisbeleid biologische landbouw' nog verplichtingen, zie tabel 7.

Het totaal aan verplichtingen voor het Plan van Aanpak voor 1997-2000 komt daarmee ruim boven de 116 miljoen gulden. Bezien over de totale periode van het Plan van Aanpak zal bijna 65 miljoen gulden aan verplichtingen worden aangegaan voor bevordering van de omschakeling. Voor het belangrijkste instrument de RSBP was in het Plan van Aanpak ruim 23 miljoen gulden begroot. Echter door de enorme belangstelling voor de RSBP in maart 1999 heeft de Minister van LNV besloten het budget voor dat jaar te verhogen met 5 miljoen gulden en voor 2000 20 miljoen gulden beschikbaar te stellen. Het totaal voor de RSBP komt hiermee op meer dan 44 miljoen gulden.

Tabel 7 Financieel kader biologische landbouw (x 1000 gulden)

	begroot PvA 1997-2000	verplichting 1997-1999	aan te gane verplichting 2000	totaal verplichtingen 1997-2000
Marktontwikkeling en Promotie ¹⁾	6.000			
- Platform Biologica		1.920		1.920
- Bioprom		1.375		1.375
- NAI		623		623
- Postbus 51	1.600	1.525	75	1.600
- Projecten kwaliteitszorg	8.000	4.375	4.400	8.775
Subtotaal	15.600	9.818	4.475	14.293
Bevordering Omschakeling ¹⁾				
Omschakelingsregeling (RSBP) ²⁾	23.700	24.049	20.000	44.049
Investeringssteun voor strategische projecten voor (groot)handel en verwerking en innovatiesteun voor kwaliteitszorgprojecten (via regeling VAL)	8.000 ⁴⁾	10.900		10.900
Demonstratie- en bewustmakingsprojecten (via EU-Demoregeling)	12.000 ⁴⁾	8.800		8.800
<u>Regelingen uit het Stimuleringskader</u> ²⁾				
-Innovatieregeling		1.040		1.040
-Nationale Demoregeling		885		885
Subtotaal	43.700	45.647	20.000	65.647
Kennisbeleid ³⁾	PM			
- Wageningen UR		518		518
- Louis Bolk Instituut		1.247	1.500	2.747
- DLO-instituten		8.670	4.000	12.670
- Praktijkonderzoek		6.993	4.500	11.493
- Landbouwvoorlichting		5.617	2.100	7.717
- Onderwijs		1.573		1.573
Subtotaal	PM	24.618	12.100	36.718
Totaal	59.300	80.110	36.575	116.685

Niet meegenomen zijn subsidies van regionale organisaties

1) Bron DL;

2) Bron LASER;

3) Bron DWK; uitgaven voor biologische landbouw binnen gangbaar onderzoek zijn niet meegerekend;

4) Raming.