



Duurzame groei van biologische landbouw

G.W. Verschuur

Centrum voor Landbouw en Milieu
Utrecht, november 2000
CLM 474 - 2000

In dit rapport worden een aantal valkuilen van de snelle groei van de biologische sector geanalyseerd. Aan de orde komen knelpunten die betrekking hebben op kennisontwikkeling, de rol van de overheid, de rol van de markt en garanties voor de consument. Deze inventarisatie leidt tot conclusies en aanbevelingen.

Biologische landbouw/kennisontwikkeling/ fiscale instrumenten/normen/ certificering/accreditatie/internationale handel

ISBN: 90-5634-131-6

Inhoud

Inhoud	
1 Inleiding	1
2 Knelpunten in kennisontwikkeling biologische landbouw	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Knelpunten	3
2.2.1 Expertise biologische landbouw is beperkt	3
2.2.2 Interactief onderzoek wordt onvoldoende gewaardeerd	4
2.2.3 Inbreng van biologische ondernemers (agrariërs, handel, verwerking) is beperkt	4
2.2.4 Bestaande onderzoeksfinanciering is relatief star	5
2.2.5 Coördinatie en ontsluiting van kennisontwikkeling is gebrekkig	5
2.3 Oplossingen	6
3 De rol van de overheid	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Knelpunten	7
3.2.1 Fiscale bevoordeling	7
3.2.2 Omschakelingssubsidie	8
3.2.3 Publieke functies	8
3.3 Oplossingen	8
4 De rol van de markt	11
4.1 Inleiding	11
4.2 Knelpunten	11
4.2.1 Marktmacht	11
4.2.2 Distributiestructuur	11
4.2.3 Internationale concurrentie	12
4.3 Oplossingen	12
5 Garanties voor de consument	15
5.1 Inleiding	15
5.2 Knelpunten	15
5.2.1 Normen	15
5.2.2 Detaillering van internationale wetgeving	16
5.2.3 Monopoliepositie van Skal	17
5.2.4 Internationale aspecten	17
5.3 Oplossingen	18
6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	21
Bronnen	25

1 Inleiding

De maatschappelijke belangstelling en waardering voor de biologische landbouw is de laatste jaren zowel nationaal als internationaal sterk gegroeid. Hierdoor is de marktpositie van Eko-producten verbeterd en is dit marktsegment ook voor supermarktketens interessant geworden. Voor boeren en tuinders is biologische productie aantrekkelijk, omdat opbrengst- en kwaliteitsverliezen worden gecompenseerd door een hogere prijs en door overheidssteun.

De overheidsdoelstelling van 10% biologisch areaal in 2010 (2000: 1,2%) vereist een gemiddeld groeipercentage van 25% per jaar. Om dit realiseren moeten verscheidene knelpunten worden opgelost. In de recentelijk opgestelde visies van de overheid en van maatschappelijke en sectorale organisaties op de ontwikkeling van de biologische landbouw (zoals de beleidsnota 'Een biologische markt te winnen' van het ministerie van LNV, het rapport 'Biologische landbouw, een historische kans!' van Platform Biologica, 'Rappel Groen Licht voor de biologische landbouw' en 'Onderzoeksagenda biologische landbouw en voeding 2000-2004') worden diverse knelpunten belicht.

De verscheidenheid aan visies en plannen met betrekking tot het stimuleren van biologische landbouw is illustratief voor de dynamiek waarin de sector terecht is gekomen. Duurzame groei is hiermee allerm minst verzekerd. Organisaties die deelaspecten van biologische landbouwontwikkeling naar zich toe willen trekken, schieten vaak tekort op het gebied van kennis, ervaring en netwerken. Het risico is groot dat de onstuimige groei van 'biologisch' (26% toename van het areaal in 1999) een bedreiging vormt voor de integriteit en kwaliteit van biologische producten.

Het CLM wil temidden van de overvloedige aandacht voor biologische landbouw verder kijken dan 'de neus lang is'. In het voorliggende rapport analyseren we de valkuilen van de snelle groei van de sector. Het onderzoek is uitgevoerd door literatuurstudie, gesprekken met deskundigen en eigen denkwerk. Met het in beeld brengen van mogelijke valkuilen en het aandragen van oplossingen hopen we bij te dragen aan een duurzame groei van de biologische sector in Nederland.

De knelpunten die in dit rapport aan de orde komen hebben betrekking op:

- kennisontwikkeling (hoofdstuk 2);
- de rol van de overheid (hoofdstuk 3);
- de rol van de markt (hoofdstuk 4);
- garanties voor de consument (hoofdstuk 5).

Voor elk knelpunt presenteren we één of meer oplossingen. Het rapport wordt afgesloten met een samenvattende paragraaf waarin we conclusies en aanbevelingen op een rijtje zetten.

2 Knelpunten in kennisontwikkeling biologische landbouw

2.1 Inleiding

De biologische landbouw is in de loop van de twintigste eeuw opgekomen vanuit de praktijk van de landbouw, als reactie tegen het toenemend gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen, kunstmest en medicijnen. Het gebruik van deze chemisch synthetische middelen werd gepropageerd door het onderzoek en het overheidsbeleid. Met hun tegenbeweging roeiden de pioniers van de biologische landbouw in tegen het gangbare beleid en kregen ze nauwelijks bijval vanuit het reguliere onderzoek en de voorlichting. Specifieke kennis van biologische landbouw werd aanvankelijk in de praktijk ontwikkeld, ondersteund door de toen nog zeer kleine organisaties voor biologische landbouw en een enkele belangstellende onderzoeker of voorlichter.

Sinds 1975 is er meer structurele aandacht voor biologische landbouw in onderzoek en voorlichting, die echter qua omvang tot ca. 1995 bescheiden is gebleven. In 1999 werd aan onderzoek in de biologische landbouw ca 15 miljoen gulden uitgegeven. Een klein deel van het onderzoek wordt uitgevoerd door instellingen specifiek voor biologische landbouw en voeding (vooral het Louis Bolk Instituut). Het meeste onderzoek vindt plaats in Wageningen (WUR en Praktijkonderzoek). Daarnaast voeren andere onderzoeks- en adviesinstellingen (o.a. CLM) en maatschappelijke organisaties soms onderzoeken uit (Kloen en Daniels 2000).

De laatste 10 jaar is de verhouding tussen biologische agrariërs en onderzoekers en adviseurs ingrijpend gewijzigd. Biologische agrariërs hoeven niet meer alles zelf uit te vinden, en nemen ook resultaten van onderzoek, die minder positief zijn voor de huidige praktijk, serieus. Daarbij moeten zij hun uitgangspunten in toenemende mate combineren met maatschappelijke en marktkundige eisen. Bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik meststoffen en eisen aan kwaliteit en veiligheid van het product. Veel onderzoekers en adviseurs moeten nog kennis over de praktijk en over andere uitgangspunten en denkrichtingen opdoen. Daarbij kunnen agrariërs een belangrijke rol spelen. Dit vergt een sterke interactie tussen onderzoek, voorlichting en praktijk. Nu er meer geld voor biologische landbouw beschikbaar komt, moeten financiers (veelal overheid) en biologische sector er op toe zien dat dit de biologische landbouw ook daadwerkelijk ten goede komt.

2.2 Knelpunten

2.2.1 Expertise biologische landbouw is beperkt

Biologische landbouw heeft een aantal karakteristieken die andere accenten in kennisontwikkeling vergen (naar Baars 2000):

- biologische landbouw gaat uit van een systeembenadering, gebaseerd op het gehele bedrijf of een cluster van bedrijven op zijn specifieke locatie;

- levensprocessen staan centraal, waarbij problemen zo veel mogelijk worden voorkomen door natuurlijk evenwicht te behouden, zelfregulerende systemen te bevorderen en meerdere doelen te combineren;
- de natuur wordt als partner beschouwd, waarbij wordt uitgegaan van de integriteit van bodem, landschap, dieren en planten;
- veel kennis is aanwezig in de vorm van ervaringskennis bij de ondernemers, doordat biologische landbouw in de praktijk is ontwikkeld.

Er zijn nog weinig onderzoekers en voorlichters met expertise die aansluit bij deze karakteristieken. Het ontbreekt vooral aan kennis van bedrijfssystemen in hun totale samenhang en hierop gerichte onderzoeksmethoden. Als onderzoekers teveel vanuit gangbare achtergrond problemen definiëren en oplossingsrichtingen zoeken, bestaat het gevaar dat de resultaten voor de praktijk weinig waarde hebben of dat de biologische landbouw steeds “gangbaarder” wordt, en zich steeds minder onderscheidt.

2.2.2 Interactief onderzoek wordt onvoldoende gewaardeerd

Vanwege bovengenoemde karakteristieken van biologische landbouw (kennis met name in de praktijk, systeembenadering, locatiespecifieke invulling) is een sterke interactie van onderzoek/advies met de praktijk van groot belang. Die interactie kan plaatsvinden bij probleemstelling, opzet van het onderzoek, uitvoering, interpretatie van resultaten en verspreiding van resultaten. Vijf factoren bemoeilijken de interactie:

- bij veel (technische) onderzoekers zijn benodigde sociale/communicatieve vaardigheden beperkt;
- interactie vraagt veel tijd; een onderzoeker die dat wil vindt hogerop (bij zijn directeur of financiers) vaak onvoldoende steun hiervoor tijd te plannen in zijn projectvoorstel;
- de (biologische) agrariërs zijn veelal niet de financiers en hebben weinig invloed op aansturing van onderzoek;
- financiers hebben vaak aparte budgetten voor onderzoek en voor voorlichting, waarbij interactief onderzoek tussen wal en schip raakt;
- wetenschappelijke publicaties vormen een belangrijk doel voor veel onderzoekers; interactief onderzoek leent zich daarvoor moeilijker (vraagt meer tijd, proefopzet of -uitvoering wordt tussentijds gewijzigd).

2.2.3 Inbreng van biologische ondernemers (agrariërs, handel, verwerking) is beperkt

Tot 10 jaar geleden waren weinig biologische agrariërs betrokken bij onderzoeksprojecten. Zowel inspraak in als deelname aan onderzoek was gering. De gelegenheden die er wel waren leidden lang niet altijd tot verbetering, zodat veel agrariërs teleurgesteld raakten. Overleg en deelname vergt van betrokken agrariërs veel tijd, die hen onvoldoende oplevert om hun bedrijfsvoering te verbeteren en zelden financieel vergoed wordt. Bovendien wordt bij veel enquêtes, knelpunteninventarisaties en onderzoeken een beroep gedaan op telkens dezelfde mensen, omdat er nog weinig biologische agrariërs zijn. Dit probleem gold in alle sectoren en doet zich nu nog vooral voor in de glastuinbouw, sierteelt, boomteelt, fruitteelt, pluimvee, varkenshouderij en de champignonteelt. Veel agrariërs worden “onderzoeksmoe” of “vergadermoe”, en hebben al genoeg aan de dagelijkse zorgen met de bedrijfsvoering en met de afzet van hun producten.

Er dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan van weinig inbreng van agrariërs in overlegstructuren, daardoor weinig aansprekende resultaten, daardoor nog minder inbreng etcetera.

Dit uit zich onder andere in:

- organisatiegraad van slechts ca. 30%, deels in de Federatie Biologische Boeren, deels in werkgroep biologische landbouw LTO, (welke overigens sinds 1999 nauw samenwerken), en daardoor beperkte deelname aan door deze instanties ingestelde overleggen om de achterban te raadplegen;
- beperkt aantal agrariërs is lid van een van de sectorwerkgroepen biologische landbouw (veelal 2-4 per werkgroep), en de opkomst op vergaderingen is vaak gering, zodat agrariërs vooral indirect, via intermediairen, zoals adviseurs en onderzoekers, worden gehoord. In deze werkgroepen zitten meestal niet de beslissers, waardoor de impact nog verder wordt beperkt;
- in begeleidingscommissies worden in toenemende mate biologische agrariërs gevraagd, maar hun inbreng wordt vaak bemoeilijkt door dikke, moeilijk leesbare vergaderstukken, en voor hen ongunstige vergadertijdstippen;
- weinig biologische ondernemers in gangbare overleggen.

2.2.4 Bestaande onderzoeksfinanciering is relatief star

Het meeste onderzoek voor landbouw wordt door LNV-DWK gefinancierd via 4-jarige onderzoeksprogramma's bij DLO en bij het praktijkonderzoek. In 1999 is daarvan 3% gericht op biologische landbouw, en dat moet oplopen naar 10% in 2008 (conform een motie van kamerlid Waalkens) bij ongeveer gelijkblijvend onderzoeksbudget. Ieder jaar loopt ongeveer een kwart van die programma's af, en geeft DWK aan hoe de vrijvallende middelen de daarop volgende vier jaar ingezet dienen te worden. Dat zullen de komende jaren dus meer onderwerpen in de biologische landbouw zijn, waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op het gebruiken van de beschikbare "vrijvallende" expertise in de instituten. Het is nog niet duidelijk of deze expertise aansluit op voor de biologische landbouw belangrijke onderzoeksthema's, oplossingsrichtingen en vaardigheden (zie ook punt 2.2.1).

Voor het praktijkonderzoek dat het bedrijfsleven financiert via afdrachten aan de productschappen worden jaarlijks voorstellen verzameld uit bedrijfsleven en de instellingen zelf. Hierover geven verschillende commissies en werkgroepen advies waarin incidenteel ook een biologische boer zitting heeft. Zijn inbreng is beperkt, temeer daar de onderzoeksinstellingen zelf beslissen op basis van deze adviezen. Het Productschap Tuinbouw vraagt met ingang van 2000 preadviezen over voorstellen biologische tuinbouw van de werkgroepen fruitteelt, groenteteelt, boomteelt en sierteelt.

2.2.5 Coördinatie en ontsluiting van kennisontwikkeling is gebrekkig

Tot voor enkele jaren waren onderzoeksprojecten biologische landbouw verdeeld over veel verschillende instellingen en vaak onderdeel van een breder onderzoeksprogramma. Overleg en afstemming tussen de projecten was beperkt, met een sterke scheiding tussen de specifiek biologische benadering van het Louis Bolk Instituut en de meer "gangbare onderzoeksmethoden" van overheidsinstellingen. Verder heeft binnen Wageningen UR een uitgebreide reorganisatie plaatsgevonden, waarbij de oorspronkelijke vakgroep Ecologische landbouw is opgeheven. Daarmee is de plaats van biologische landbouw in onderzoek en onderwijs onduidelijk. Verscheidene leerstoelgroepen doen iets in biologische landbouw, en de nieuwe leerstoelen Biologische bedrijfssystemen en Maatschappelijke aspecten van de biologische landbouw moeten de benodigde specifieke expertise gaan leveren.

De verzelfstandiging van DLV en DLO maakt een meer marktgerichte aanpak mogelijk, maar belemmert de toegankelijkheid van kennis voor de praktijk. De verzelfstandiging kan er toe leiden dat kennis met overheidsgeld ontwikkeld, slechts tegen betaling toegankelijk is voor agrariërs die van deze kennis gebruik willen maken.

Er lopen op dit moment wel initiatieven om coördinatie en afstemming te verbeteren. Platform Biologica en Wageningen UR hebben een onderzoeksagenda biologische landbouw en voeding 2000-2004 opgesteld. Hierin staan voorstellen over onderzoeksthema's, aansturing en interactie met de praktijk ten behoeve van versterking van expertise en onderzoek voor biologische landbouw bij Wageningen UR. Binnen Wageningen UR fungeert een kerngroep biologische landbouw als overlegplatform, en door LNV wordt naar aanleiding van de Onderzoeksagenda een Programmeringscommissie ingesteld. Het is aan deelnemers, en in het bijzonder LNV en de biologische sector (Platform Biologica) om afstemming en interactie met de praktijk af te dwingen.

2.3 Oplossingen

Om knelpunten in de kennisontwikkeling van biologische landbouw weg te nemen zijn er de volgende mogelijkheden:

Voor (biologische) agrariërs:

- regionale netwerken van biologische bedrijven opbouwen over meerdere sectoren heen t.b.v. productie (samenwerking door gezamenlijk onderzoek of tussen sectoren door koppeling mest/voer of landruil), afzet en gebiedsgericht beleid;
- sterke interactie met gangbare sector zodat de kennis en respect voor de eigenheid en problemen van de verschillende productiesystemen toeneemt.
LTO-Nederland zou biologische landbouw moeten omarmen als een marktgerichte vorm van duurzame landbouw en zou een sterke biologische tak binnen de eigen organisatie moeten ontwikkelen.

Voor de overheid:

- ontschotting van kennisgeld:
 - samenwerkingsprojecten tussen onderzoek-advies-onderwijs-praktijk stimuleren (zowel DWK-middelen als LASER-gelden);
 - systeeminnovaties aangestuurd door samenwerkende partijen in de keten medefinancieren;
 - DWK-onderzoeksgelden toegankelijk maken voor instellingen buiten Wageningen UR;
- ontwerp en uitvoering van landbouw-, milieu-, plattelands-, sociaal en fiscaal beleid toetsen op effecten op biologische landbouw, om onbedoelde belemmeringen te voorkomen en om belemmeringen in bestaande regelingen weg te nemen;
- sterke koppeling met de praktijk door middel van het instellen van een programmeringscommissie voor onderzoek, voorlichting en onderwijs en het versterken van sectorwerkgroepen biologische landbouw die zich bezig houden met normontwikkeling, kennisontwikkeling en kennisverspreiding.

3 De rol van de overheid

3.1 Inleiding

De biologische sector hinkt op twee gedachten:

1. de consument mag niet gestraft worden voor duurzame consumptie en dus zouden gangbare producten duurder moeten worden en biologische producten goedkoper;
2. de consument dient een hogere prijs voor biologische producten te betalen omdat de productiekosten hoger zijn.

Vanuit het eerste perspectief komen de aanbevelingen voor overheidsbemoeienis en pleidooien voor fiscale bevoordeling en meer omschakelingssubsidie. Vanuit het tweede perspectief komen de aanbevelingen richting de vragers en aanbieders in de markt, die in het volgende hoofdstuk aan de orde zullen komen.

3.2 Knelpunten

Wat betreft de rol van de overheid zullen we in gaan op twee knelpunten:

- onzekerheid over de groei van de Groenfondsen en onduidelijkheid over andere fiscale mogelijkheden zoals verlaging van de BTW;
- te kleine budgetten voor omschakelingssubsidie (totaal; hectarebedragen te laag voor zeer intensieve productie zoals glastuinbouw, hokdieren).

3.2.1 Fiscale bevoordeling

Bestaande regelingen zijn Duurzame Ondernemers Aftrek (DOA), Vervroegde Afschrijving Milieu Vriendelijke Investerings (VAMIL) en Fiscale vrijstelling voor belegging in vijf erkende Groenfondsen waaruit investeringen in de biologische sector tegen lagere rentes kunnen worden gedaan. Deze regelingen staan nog of hebben onder druk gestaan van het Nieuwe Belastingplan 21ste eeuw. Door de onzekerheid over het belastingplan is de belangstelling van beleggers in de Groenfondsen ingeklapt en zijn de fondsen stil komen te liggen. De nieuwe regeling voor Groenfondsen stelt een plafond van f100.000,- aan het vermogen dat beleggers in Groenfondsen mogen beleggen, en daarmee wordt de groei van de Groenfondsen afgeremd.

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin zij pleit voor een nultarief voor de BTW op biologische producten (in plaats van de huidige 6%). Om dit plan te kunnen uitvoeren is in de eerste plaats de steun van andere EU-lidstaten nodig. Daarna is het nodig om te checken of BTW-vrijstelling houdbaar is in het licht van de WTO-afspraken. Aangezien Engeland al een nul-tarief op voedsel heeft, zal die tweede vraag waarschijnlijk positief beantwoord worden.

3.2.2 Omschakelingssubsidie

De huidige omschakelingssubsidie is voor een periode van vijf jaar en kan slechts 1 keer worden verkregen. De bedragen die worden betaald variëren afhankelijk van het gewas (akkerbouw, vollegrondsgroenten, beschermde gewassen, fruit, gras en voedergrassen) van f500,- tot f5000,- per hectare per jaar bij aanvang en nemen in de loop van de vijf jaar geleidelijk af. Deze bedragen zijn bedoeld als compensatie voor inkomensverlies tijdens de omschakelingsperiode, waarin biologisch wordt geproduceerd, maar niet tegen meerprijs kan worden vermarkt.

De formele omschakelingsperiode die nodig is om de producten biologisch te vermarkten is in Nederland minimaal twee jaar. Het bedrag is gebaseerd op inkomensderving over twee jaar, maar de uitbetaling wordt uitgesmeerd over 5 jaar (mede als waarborg dat het bedrijf biologisch blijft). De omschakelingssubsidie was tot 1998 aan een maximum van f100.000,- per bedrijf gebonden.

De omschakelingssubsidie is een belangrijk instrument gebleken om de groei van de biologische productie te stimuleren. Om een jaarlijkse groei van 25% te halen, zal het ook een belangrijk instrument blijven. De vraag is echter of de groei van de budgetten voor omschakelingssubsidie gelijk op zullen gaan met de groei van de sector. Het is waarschijnlijk dat de budgetten onvoldoende zullen zijn om aan de vraag van agrariërs die willen omschakelen te voldoen.

3.2.3 Publieke functies

Biologische landbouw kan een toenemende bijdrage gaan leveren aan:

- vernieuwing van het platteland;
- perspectief voor ondernemers die zich willen profileren met kwaliteitsproductie;
- combinatie van landbouw met andere groene functies;
- herstel van relatie met de consument.

Als de sector goed ontwikkeld is, kan zij zich in belangrijke mate zelf in stand houden door hoogwaardige producten te vermarkten met toegevoegde waarde. Waar biologische ondernemers extra bijdragen leveren aan publieke functies in het landelijk gebied, kan een bijdrage van de overheid via bijvoorbeeld reconstructie, platteland vernieuwing of waterwingebieden een omschakelingssubsidie aanvullen.

3.3 Oplossingen

De belangrijkste oplossingen voor de hierboven gesignaleerde knelpunten in de rol van de overheid bij het stimuleren van biologische landbouw zijn:

Fiscale bevoordeling

- het handhaven en/of verbeteren van bestaande regelingen (zoals Groenfinanciering, DOA en VAMIL) om biologische productiemethoden goedkoper te maken. Als nieuwe maatregel in de fiscale sfeer verdient de invoering van een nultarief voor BTW op biologische producten serieus onderzoek.

Omschakelingssubsidie

- het ontwerpen en invoeren van nieuwe regelingen die betrekking hebben op de hele keten en niet alleen op de primaire producten, zodat een toename van het aanbod wordt opgevangen door vergroting van de markt;
- de overheid kan ruimere budgetten reserveren, rekening houdend met de nagestreefde groeipercentages van tenminste 25% per jaar;

- de overheid kan bij gelijkblijvend budget meer agrariërs van omschakelingssubsidie laten profiteren door de subsidie per agrariër te verkleinen of de tijdsduur te verkorten.

Publieke functies

de overheid kan biologische landbouw nog meer stimuleren als middel in het beleid voor vernieuwing van het landelijk gebied.

4 De rol van de markt

4.1 Inleiding

Naast de overheid kunnen ook marktpartijen zoals (grote) verwerkers en detailhandelsondernemingen omschakeling van primaire producenten naar biologische landbouw bevorderen. Bijvoorbeeld door de afzet te garanderen en hiervoor contracten af te sluiten met primaire producenten en redelijke prijzen te bieden zowel voor als na de omschakelingsperiode (zoals bijvoorbeeld in Denemarken is gedaan).

4.2 Knelpunten

Wat betreft de rol van de markt zullen we ingaan op drie knelpunten:

1. gangbare verwerkers en detailhandelsondernemingen die een biologische lijn gaan voeren, zetten door hun marktmacht prijzen voor primaire biologische producenten onder druk;
2. inefficiënte distributiestructuur (samenhangend met relatief kleine schaal);
3. dreigende concurrentie uit landen met lage grondkosten.

4.2.1 Marktmacht

Grote, sterke spelers in de voedingsmiddelenindustrie of in de detailhandel weten zich door hun financiële slagkracht, goede informatie en goede distributiestructuren snel een plaats te verwerven op de biologische markt zodra zij daartoe besluiten. Ze kopen eenvoudig de bestaande biologische verwerkers (bijvoorbeeld Zuivelfabriek in Limmen). Deze nieuwe spelers kunnen een belangrijke trekker worden van de groei van de biologische landbouw omdat zij meer financiële armslag hebben om te investeren en omdat zij reeds goed ontwikkelde distributiekkanalen bezitten waardoor zij meer consumenten kunnen bedienen met biologische producten.

Maar machtsconcentratie bij gangbare verwerkers en detailhandelsondernemingen die een biologische lijn gaan voeren, kan ook leiden tot dalende prijzen voor primaire biologische producenten. Overigens is dit probleem niet uniek voor de biologische agrariërs.

4.2.2 Distributiestructuur

De winkelprijzen voor biologische producten zijn relatief hoog door inefficiëntie in de keten. De geografische spreiding van primaire producenten, verwerkers, tussenhandelaren en detailhandelsondernemingen zijn hier voor een belangrijke mate debet aan. Maar ook het aantal schakels en de geringe volumes die per schakel worden opgezet drijven de prijs op. De hogere productiekosten van primaire producten leveren slechts een klein deel (schattingen van 15%) van de extra consumentenprijs.

Een aantal verwerkers of handelaren sluit nieuwe biologische agrariërs uit van levering totdat afzet is gevonden om de prijs voor de aangesloten leden niet te bederven. Deze beperkingen aan nieuwe biologische agrariërs vanuit de markt staan haaks op de vraag

naar meer omschakelingssubsidie, want als de boer is omgeschakeld wil hij ook met biologische producten de markt op kunnen. De nieuwe biologische agrariërs moeten dan op zoek naar andere afzetkanalen en vaak is de prijs dan lager.

4.2.3 Internationale concurrentie

De dreigende concurrentie uit landen met lage grondkosten wordt onder andere veroorzaakt door de relatieve grondschaarste in Nederland en hiermee gepaard gaande hoge grondprijzen. Arbeid is in Nederland ook relatief duur. Toen de deelstaten van de voormalige DDR herenigd werden met de rest van Duitsland werden grote boerderijen door Westduitse agrariërs opgekocht en omgeschakeld. De plotselinge sterke toename van het aanbod zette de prijzen voor biologische producenten in heel Duitsland onder druk. In Oostenrijk en Finland traden vergelijkbare effecten op na de toetreding tot de EU, waar de aanbod toename voor een belangrijk deel te verklaren valt uit de grote budgetten voor omschakeling. De omschakelingssubsidies in deze landen compenseerden de prijsdalingen ten gevolge van toetreding tot de EU.

Een snelle expansie aan de aanbodzijde zonder een vergelijkbare expansie aan de vraagzijde levert spanning op die de prijs drukt. Door de vrije internationale handel in de EU was dat prijsdalende effect van een aanbodvergroting ook buiten Duitsland voelbaar. Omgekeerd kan bij een snel stijgende vraag in het buitenland de prijs ook stijgen. De prijsschommelingen zijn groter naarmate de totale volumes kleiner zijn en de spanningen op de markt groter. De kunst is om optimaal te profiteren van een woelige internationale markt (constante prijzen bij afnemende vraag en goede prijzen bij stijgende vraag).

4.3 Oplossingen

De belangrijkste oplossingen voor de hierboven gesignaleerde knelpunten in de rol van de markt bij het stimuleren van biologische landbouw zijn:

marktmacht

- primaire producenten kunnen hun krachten bundelen in professionele afzetorganisaties, met name voor relatief zwakke biologische sectoren zoals fruitteelt, bollenteelt, glastuinbouw, pluimvee- en varkenshouderij (vgl. coöperatie Nautilus voor vollegrondsgroenten en akkerbouw);

distributiestructuur

- betere samenwerking en afstemming binnen schakels (horizontaal) om nieuw aanbod op te vangen (bijvoorbeeld vruchtwisselingspakketten);
- vermindering van het aantal schakels in de keten door verticale integratie, ketenconvenanten en het ontwikkelen van korte lijnen naar de consument. Kettenconvenanten zijn op dit moment vooral relevant voor pionierende sectoren zoals bloembollen, pluimvee, glastuinbouw en sierteelt;
- relatief grote (en risicovolle) investeringen door de gangbare keten zijn nodig die bij voortgaande groei tot besparingen leiden en zich vertalen in lagere kosten per eenheid product;

internationale concurrentie

- contractvormen en netwerkbeheer met afnemers;
- leveren van kwaliteit op alle facetten van de marketing mix: product, promotie, distributie om de relatief hoge prijs te legitimeren;
- leveren van bijzondere producten of (vers)producten die relatief vroeg of laat op de markt zijn.

5 Garanties voor de consument

5.1 Inleiding

De vraag van consumenten is de belangrijkste factor in de verdere expansie van biologische landbouw in Nederland en Europa. Het imago van de biologische landbouw en de betrouwbaarheid van de echtheid van biologische producten zijn daarom cruciaal. De garantie van echtheid (certificaat) wordt afgegeven door certificeringsorganisaties, zoals SKAL, die biologische bedrijven controleren op basis van normen voor productie en verwerking. Certificeringsorganisaties volgen daarvoor bepaalde controleprocedures. Het toezicht op certificeringsorganisaties wordt in principe uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie, die de certificeringsorganisaties accrediteert en daarmee het recht geeft om controles uit te voeren en bedrijven te certificeren.

Verder zitten er aan de ontwikkeling van normen en controle en accreditatieprocedures een internationale component omdat biologische producten internationaal verhandeld worden. Bij een stagnerende vraag in Nederland zal de areaaldoelstelling van 10% gerealiseerd moeten worden door toenemende export. Bij een sterk stijgende binnenlandse vraag en een daarbij achterblijvend aanbod zal de groei van de consumptie gepaard moeten gaan met een toenemende invoer. Op dit moment is Nederland nog netto exporteur van biologische producten.

5.2 Knelpunten

De belangrijkste knelpunten op het gebied van garanties van de kwaliteit van biologische producten zijn:

1. de starheid van EU-normen voor biologische productiemethoden, aanpassingen maken vergt veel tijd en is moeizaam en dit belemmert verbeteringen;
2. EU-normen worden steeds gedetailleerder en doen daarmee steeds minder recht aan lokale omstandigheden;
3. Nederland heeft maar een keuringsorganisatie; een monopolie heeft nadelen voor de prijs en kwaliteit van de keuring;
4. de internationale component: er bestaat terecht enige diversiteit in de garanties die door certificeringsorganisaties worden gegeven, maar er ontbreekt goed onafhankelijk internationaal toezicht op certificeringsorganisaties.

5.2.1 Normen

Er zijn normen voor de productie en verwerking van biologische producten. In de EU zijn die normen geharmoniseerd door middel van wetgeving: Verordening 2092/91 voor plantaardige productie en Verordening 1804/99 voor dierlijke productie. Dat betekent dat biologische producten van dierlijke oorsprong tot 23 augustus 2000 (de dag dat de nieuwe verordening van kracht werd), werden geproduceerd op basis van nationale normen. Op dit moment moeten die nationale normen aan internationale normen worden aangepast.

Een internationaal geharmoniseerde wet betekent dat een consument van een biologisch product uit Griekenland dezelfde normen kan verwachten als van een product

uit Nederland. In de EU vergemakkelijkt harmonisatie een vrij verkeer van biologische producten. Dat is in een sterk groeiende Europese markt van groot belang omdat er lokaal plotseling tekorten of overschotten kunnen ontstaan, en tevens voor verbreding van het assortiment producten.

De Europese wetgeving heeft de ontwikkeling van biologische landbouw in Zuid-Europa een duw in de rug gegeven omdat daar geen nationale normen bestonden. Maar de landen in Zuid-Europa zijn hierdoor ook afhankelijker van Europese regelgeving dan landen in Noord-Europa, die veel meer traditie hebben in de ontwikkeling van normen voor biologische landbouw. In Noord-Europa zijn de normen geleidelijk meegegroeid met de landbouwpraktijk en werd ervoor gewaakt dat de normen uitvoerbaar moesten zijn en de rentabiliteit van een biologisch bedrijf niet teveel zouden frustreren. Toen het praten over harmonisatie van normen in de EU in 1986 een aanvang nam, waren veel bestaande normen volgens Zuid-Europese lidstaten niet streng genoeg.

De Europese wetgeving is dynamisch, wat blijkt aan een lange rij amendementen. Om de wet aan te passen is relatief veel tijd nodig. De EU normen lopen daarmee het risico te star te worden om aan de veranderende vragen van consumenten (bijvoorbeeld natuur en landschap) en producenten tegemoet te komen. Bovendien belemmert het initiatieven om de biologische landbouw te verbeteren en te verduurzamen.

De EU verordening stelt basisnormen. Dit betekent dat certificeringsorganisaties ook hogere normen mogen stellen. Daarmee kan er toch weer een onderscheid worden gemaakt tussen biologische producten en de kwaliteit kan worden toegespitst op de vraag van consumenten. Zo heeft de Britse certificeringsorganisatie *Soil Association* aanvullende richtlijnen voor biodiversiteit, natuurwaarden en cultuurhistorische waarden op het bedrijf.

In Nederland heeft SKAL zich aanvankelijk beperkt tot controle op de Europese norm maar het wil de normen aanscherpen om zo een sterk biologisch kwaliteitsmerk, in dit geval EKO, in de internationale markt te zetten. Weg van EKO-bulk naar EKO-kwaliteit.

5.2.2 Detaillering van internationale wetgeving

De wet is voortdurend in ontwikkeling en wordt steeds gedetailleerder. Maar naarmate de Europese normen gedetailleerder worden neemt ook de spanning met lokale situaties toe. Nieuwe Europese wetgeving dwingt in bepaalde gebieden van Europa dat biologische agrariërs hun bedrijfsvoering aanpassen. Als zo'n aanpassing veel geld kost, zullen de Europese normen de groei van de biologische sector afremmen. Een voorbeeld hiervan is de verlenging van de omschakelingsperiode met een jaar, die het voor Nederlandse agrariërs moeilijker maakt om de stap naar biologische productie te zetten. Ook brengt het handelsondernemingen in de problemen die hierdoor moeilijker aan de groeiende vraag naar biologische producten kunnen voldoen. Recentelijk klaagde de directeur van de handelsonderneming Odin zich over de gevolgen van onduidelijkheid over de omschakelingsperiode voor de contracten van biologisch fruit dat ineens (nog) niet biologisch bleek te zijn.

5.2.3 Monopoliepositie van SKAL

In Nederland is alleen SKAL gemachtigd om het EKO-keurmerk uit te geven. De monopoliepositie heeft als voordeel gehad dat er maar één garantiesymbool in de Nederlandse markt is geïntroduceerd. Bovendien is SKAL ook internationaal actief wat maakt dat ook veel ingevoerde producten van het bekende EKO keurmerk zijn voorzien. Echter, de monopoliepositie van SKAL heeft geleid tot klachten over relatief hoge certificeringskosten vergeleken met buitenlandse organisaties. Als de certificeringsmarkt in Nederland geopend zou worden, zal concurrentie tussen certificeringsorganisaties niet alleen om de prijs (lagere certificeringskosten voor agrariërs en verwerkers) maar ook om kwaliteit gaan. Wat kwaliteit aangaat heeft SKAL ervoor gekozen om op het niveau van de EU normen te gaan certificeren en niet daarboven. Om in een internationale markt sterk te staan is het de vraag of dat zo verstandig is, omdat op deelmarkten producten gevraagd kunnen worden die aan hogere normen dan de EU normen voldoen.

5.2.4 Internationale aspecten

De productie en verwerkingsnormen en controleprocedures die SKAL in Nederland hanteert zijn verschillend van certificeringsorganisaties elders in de wereld. Dat er diversiteit bestaat in normen en werkwijze is terecht, omdat daarmee recht gedaan kan worden aan lokale omstandigheden. De vraag is wel hoeveel diversiteit toelaatbaar is, om de biologische landbouw in Nederland of elders niet in diskrediet te brengen. Harmonisatie van normen is op dit moment de gevolgde weg om die diversiteit in te tomen. De EU wetgeving vormt daarvoor het belangrijkste internationale kader op dit moment. In een bovenstaande paragraaf is gesteld dat toenemende internationale harmonisatie de groei van de biologische landbouw zullen afremmen, zowel in landen buiten de EU als in Nederland. De vraag is daarom of voortgaande harmonisatie van normen wel de juiste weg is.

De belangrijkste knelpunten zijn:

- dwingende EU-normen voor landen buiten de EU. Dit komt doordat de vereiste "equivalentie" strikt wordt geïnterpreteerd, met een nadruk op lijst van toegestane inputs en geen erkenning van diversiteit van normen aangepast aan de omstandigheden. Een van de oorzaken van de spanningen is dat de IFOAM Basic Standards niet worden erkend door de Europese Commissie hoewel veel nationale normen daarvan zijn afgeleid. In de Codex Alimentarius (FAO/WHO) worden normen voor biologische landbouw uitgewerkt waardoor de mondiale dominantie van de EU-normen zal afzwakken.
- dominantie van de EU op de mondiale certificeringsmarkt. De Europese Unie heeft de grootste markt voor biologische producten van naar schatting 9,5 miljard Euro, bijna de helft van de wereldmarkt van 20,7 miljard Euro in 2000 (C. Haest 2000). De invoer van biologische producten in de EU kan nu op drie manieren:
 1. de Europese Commissie erkent (accrediteert) een certificeringsorganisatie van buiten de EU;
 2. de importeur mag het regelen (voor een beperkte periode);
 3. een EU certificeringsorganisatie mag in het buitenland certificeren met toestemming van de EU.De tweede manier is het meest gangbaar, maar heeft tot gevolg dat de importeur in een machtige positie komt. Ook versterkt het de positie van certificeringsorganisaties in de EU.

- Ontbreken van een mondiale accreditatiestandaard. Accreditatie van certificeringsorganisaties door een onafhankelijke internationale organisatie biedt de mogelijkheid om de nationale normen voor productie en verwerking alsmede de procedures voor controle en certificering te toetsen aan internationale normen. Op dit moment worden certificeringsorganisaties in de EU geaccrediteerd door nationale overheden, en certificeringsorganisaties buiten de EU door de Europese Commissie met behulp van de EU Lidstaten. Onafhankelijk van overheden heeft ook de IFOAM een accreditatieorganisatie opgezet (International Organic Accreditation Services -IOAS) dat wereldwijd certificeringsorganisaties accrediteert. De diverse regels voor accreditatie van certificeringsorganisaties zijn nog niet geharmoniseerd. Er bestaan internationale standaarden voor accreditatie van certificeringsorganisaties voor producten, kwaliteitssystemen en personeel (ISO 65, European Norm 45011). Biologische landbouw is een productiemethode en dat vereist aangepaste normen. Zo ontbreken in EN 45011 bijvoorbeeld normen voor controleprocedures, inspectiemethode en frequentie, die essentieel zijn voor certificering van een productiemethode. Het is daarom twijfelachtig of de verplichte accreditatie volgens EN 45011 die in de EU geldt tot een grotere betrouwbaarheid van de certificering zal leiden (Rundgren 2000).

5.3 Oplossingen

De belangrijkste oplossingen voor de hierboven gesignaleerde knelpunten voor het garanderen van de kwaliteit van biologische producten zijn:

Normen

Aanbeveling voor de Nederlandse overheid:

- meer capaciteit inzetten om het internationale wetgevingsproces te versnellen (lobby van de Nederlandse overheid bij de Europese Commissie, Voorzitterschap van de Raad, de Lidstaten, en het Europese Parlement);
- stimuleren dat landen buiten de EU eigen normen ontwikkelen en certificeringsorganisaties opbouwen, om de afhankelijkheid van internationale wetgeving te verminderen en om beter aan te sluiten bij de vraag van consumenten en producenten.

Detaillering internationale wetgeving

Aanbeveling voor de Nederlandse overheid:

- invoeren van investeringssubsidies, overgangsregelingen en aanvullende instrumenten om schokken ten gevolge van nieuwe normen op te vangen en biologische productie aantrekkelijk te houden voor agrariërs en verwerkers;
- grenzen stellen aan de mate van detail van internationale normen voor productie en verwerking;
- meer capaciteit steken in toezicht op certificeringsorganisaties door ondersteuning van de ontwikkeling van een onafhankelijk internationaal accreditatieprogramma die bij voorkeur mondiaal actief is.

Monopoliepositie SKAL

- openstellen van de Nederlandse markt voor andere certificeringsorganisaties. Platform Biologica zou houder van het keurmerk kunnen worden in plaats van SKAL. In dat geval zouden ook andere certificeringsorganisaties een licentie kunnen krijgen om het EKO-keurmerk te gebruiken;
- onafhankelijk internationaal toezicht op certificeringsorganisaties door een accreditatie organisatie die bij voorkeur mondiaal actief is.

Internationale aspecten

- versterken van mondiale normen ten opzichte van EU normen;
- versterken van toezicht op certificeringsorganisaties door een onafhankelijke mondiaal opererende accreditatie-organisatie die certificeringsorganisaties controleert op basis van degelijke op de biologische landbouw toegesneden internationale normen.

6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Het Ministerie van Landbouw heeft in september 2000 een beleidsnota biologische landbouw uitgebracht waarin een zeer ambitieuze doelstelling centraal staat: 10% van het Nederlandse landbouwareaal biologisch in 2010. Daarvoor is een jaarlijkse groei van 25% nodig. In dit rapport analyseren wij de belangrijkste knelpunten voor het realiseren van deze doelstelling en dragen we specifieke oplossingen aan. De knelpunten liggen op het terrein van kennisontwikkeling, overheidsinstrumenten, marktfactoren en garanties voor de consument.

Kennisontwikkeling

1. Kennisontwikkeling in onderzoeksinstituten sluit onvoldoende aan bij de wensen en mogelijkheden van de biologische praktijk. Kennisontwikkeling op biologische bedrijven stroomt onvoldoende door naar collega's en kennisinstellingen. Expertise over biologische landbouw is relatief moeilijk toegankelijk en soms te beperkt om technische problemen op te lossen.
Oplossingen dienen gezocht te worden in ontschotting in kennisontwikkeling (en financiering ervan) en het beter en meer betrekken van biologische agrariërs bij kennisontwikkeling en kennisverspreiding.

Overheidsinstrumenten

2. De overheid heeft een stimulerende rol in de ontwikkeling van de biologische landbouw door randvoorwaarden te scheppen en obstakels weg te nemen. De sturende rol is weggelegd voor de markt.
3. De overheid heeft met de subsidieregeling voor omschakeling naar biologische landbouw een belangrijk en effectief instrument in handen, om agrariërs door de financieel moeilijke omschakelingsperiode heen te helpen. *Om die functie te blijven vervullen in de komende jaren van snelle groei, zullen de budgetten die hiervoor worden vrijgemaakt in de pas moeten blijven met de groei-doelstelling van 25% per jaar.*
4. Complementair aan de omschakelingspremie bestaan er fiscale maatregelen zoals de fiscale bevoordeling van beleggers in Groenfonds, Duurzame Ondernemers Aftrek (DOA) en Vervroegde Afschrijving Milieu Vriendelijke Investerings (VAMIL). *Als nieuwe maatregel in de fiscale sfeer verdient de invoering van een nultarief voor BTW op biologische producten serieus onderzoek.*

Marktfactoren

5. De noodzakelijk intrede van gangbare bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie en de detailhandel in het biologische marktsegment, kan leiden tot te grote machtsconcentraties. Te veel marktmacht die tot uitdrukking komt in lage prijzen voor primaire producenten (of te hoge consumentenprijzen) zal de groei van de biologische landbouw afremmen. *Om dat te voorkomen zullen primaire producenten de krachten moeten bundelen in krachtige afzetorganisaties.*

6. De hoge prijs voor biologische producten voor de consument vormt een belangrijke drempel voor de groei van de biologische landbouw. De hoge prijs is slechts voor een klein deel het gevolg van de hogere kosten in de primaire productie, maar wordt voor het grootste deel bepaald door inefficiënties in de schakels die volgen. Met de groei van de biologische productie en consumptie in de richting van 10% is de verwachting dat de schaalvoordelen beginnen te werken en dat daardoor de kosten kunnen dalen. *Voor het zover is zal de keten er alles aan moeten doen om de kosten te beperken, onder andere door betere samenwerking en afstemming binnen schakels en tussen schakels, onder andere door ketenconventanten en het ontwikkelen van korte lijnen naar de consument.*
7. De groei van de biologische landbouw in Nederland hangt mede af van internationale concurrentie. Simpel gesteld: als in het buitenland goedkoper geproduceerd kan worden, is er geen markt voor Nederlandse biologische producten. *Nederlandse bedrijven doen er daarom verstandig aan om niet alleen op prijs te concurreren maar zich te richten op de kwaliteit van alle elementen van de marketing mix (product, logistiek en distributie en promotie) en te werken aan duurzame relaties met klanten.*

Garanties voor de consument

8. De vraag van consumenten is de belangrijkste factor in de verdere expansie van biologische landbouw. Het imago van de biologische landbouw is cruciaal en dat imago berust voor een belangrijk deel op certificering van de productiemethode. Als consumenten het vertrouwen verliezen in de productiemethode of het toezicht erop, zullen zij niet langer bereid zijn om er een hogere prijs voor te betalen. De certificering van de productiemethode is gebaseerd op normen voor biologische productie en verwerking, controle daarvan door een onafhankelijke organisatie (in Nederland SKAL), certificering van primaire producenten en verwerkers, en toezicht op de controle organisatie door een onafhankelijk organisatie (in Nederland Raad van Toezicht SKAL). *De kwaliteit van de certificering vraagt om continue zorg van de betrokken organisaties.*
9. Internationale handel in biologische producten leidt tot verscheidene knelpunten:
 - internationale normen waaraan Nederland moet voldoen zijn niet toegesneden op de Nederlandse situatie en remmen de ontwikkeling van de biologische landbouw in Nederland. Dit knelpunt neemt toe naarmate internationale normen gedetailleerder worden;
 - omgekeerd remt de “export” van normen die zijn toegesneden op Nederland of de EU, de ontwikkeling van biologische landbouw elders in de wereld. Hierdoor zullen internationale conflicten ontstaan die beter voorkomen kunnen worden;
 - de groei van de biologische landbouw zal niet alleen schade ondervinden als SKAL in diskrediet raakt maar ook als een buitenlandse certificeringsorganisatie die producten voor de Nederlandse markt certificeert in diskrediet raakt.

Deze knelpunten worden groter in een snel groeiende Europese markt met groeipercentages van gemiddeld 25% met uitschieters naar boven. *Internationale handel is essentieel om deze snelle groei te kunnen volhouden, en dus moet de betrouwbaarheid van biologische producten die internationaal verhandeld worden gegarandeerd zijn.*

10. De betrouwbaarheid van biologische producten dient gebaseerd te zijn op een erkenning van diversiteit van productieomstandigheden en dus ook van normen en controleprocedures. Die erkenning is er nu nog onvoldoende. De Europese wetgeving definieert een biologische “ondergrens” die in de EU maar vooral ook daarbuiten de ontwikkeling van biologische landbouw afremt. Te grote detaillering van normen op Europees niveau is op termijn dodelijk voor de groei van de biologische landbouw in Europa (en daarbuiten). Uiteraard dienen er grenzen gesteld te worden aan de mate waarin normen mogen fluctueren. *Die grenzen kunnen worden gewaarborgd door internationaal (mondiaal) aanvaarde normen te definiëren voor productie en verwerkingsmethoden en controle procedures. Die normen laten voldoende ruimte voor nationale certificeringsorganisaties om op de nationale omstandigheden toegespitste normen en controle procedures te ontwikkelen. Een onafhankelijke internationale accreditatie organisatie checkt of de nationale normen en controleprocedures wel door de beugel kunnen.*

Bronnen

Haest, C. 2000 Presentatie tijdens Aurelia congres 2000.

Platform Biologica 2000. Rappèl groen licht voor de biologische landbouw. Aanbevelingen voor het Plan van Aanpak biologische landbouw. Platform Biologica, Utrecht.

Adviesgroep 'Plan van Aanpak biologische landbouw 2001-2004' 2000. Biologische landbouw: een historische kans! Platform Biologica, Utrecht.

Kloen, H. en L. Daniels 2000. Onderzoeksagenda biologische landbouw en voeding 200-2004. Platform Biologica, Utrecht en Wageningen UR, Wageningen

Rundgren, G. IFOAM's position on regulation and harmonisation, internal position paper.

Deze publicatie (CLM 474 - 2000) kunt u telefonisch of schriftelijk bestellen bij het CLM. Tel. (030) 244 13 01, fax (030) 244 13 18 of e-mail clm@clm.nl
Postbus 10015, 3505 AA Utrecht. De kosten zijn f 20,-
Op verzoek zenden wij een volledig overzicht van onze publicaties.

Lay-out: Francien de Groot

Druk- / kopieerwerk: MultiCopy, Utrecht Centrum

Eerste druk: ex.110