



Beleidsnota biologische landbouwketen 2008 - 2011

Biologisch in verbinding, perspectief op groei



Beleidsnota biologische landbouwketen 2008 - 2011

Biologisch in verbinding, perspectief op groei

Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie
van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit.
Den Haag, december 2007

Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit
Bezuidenhoutseweg 73
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Opmaak en productie:
Directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij

Fotografie:
Maurits Steverink
André Brouwer
Mieke van Engelen
Sabine Pronk

Oplage:
200 exemplaren

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Successen en uitdagingen	9
2.1 Biologische landbouw: aanpak tot nu toe	9
2.2 De resultaten tot nu toe	10
2.3 (Inter)nationale trends en ontwikkelingen	14
2.4 De biologische landbouw in perspectief	16
3. Beleidsambitie voor de biologische landbouw	19
3.1 Biologisch in verbinding	19
3.2 Biologisch in ontwikkeling	20
4. Speerpunten	21
4.1 Vraagstimulering & ketenverbindingen	21
4.2 Ontwikkeling van de sector	23
4.3 Regionale kracht	26
4.4 Kennis en innovatie	26
5. Financiën	29
Bijlage 1. Intentieverklaring Marktontwikkeling Biologische Landbouw	31

Samenvatting

Het gaat goed met de biologische sector. De vraag naar biologische producten groeit op dit moment zo sterk dat het aanbod de vraag nauwelijks kan bijbenen. De afgelopen jaren heeft de biologische sector een belangrijke professionaliserings-slag gemaakt. Samenwerking in de keten is uitstekend van de grond gekomen en dat is te zien aan de zichtbaarheid van biologische producten in de winkels. De uitdaging voor de sector is deze groei de komende jaren vast te houden zodat de sector zich ontwikkelt tot een robuuste sector, die marktontwikkeling in de toekomst geheel zelfstandig kan voortzetten. Daarom sluiten overheid, ondernemers, banken en maatschappelijke organisaties nog één afsluitend convenant om samen te werken aan de verdere positionering van de biologische sector. Een intentieverklaring om te komen tot een nieuw convenant is al getekend.

Biologische landbouw scoort sterk op duurzaamheid, verbinding en verbreding. Daarmee sluit ze goed aan bij de ambities van het kabinet voor een duurzame landbouw. Het kabinet streeft immers naar een landbouw die op het gebied van duurzaamheid voorop loopt en actief de verbinding met de maatschappij zoekt.

Uiteraard moet de biologische landbouw ook verder werken aan de eigen ontwikkeling van de sector. Het kabinet ziet voor de sector de volgende uitdagingen: het verbeteren van de kennisuitwisseling en samenwerking met de gangbare landbouw, verdere groei en ketenontwikkeling, het zelfstandig oppakken van markt- en ketenontwikkeling en verdere ontwikkeling op het gebied van duurzaamheid. Het is aan de sector om deze uitdagingen op te pakken. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat het de sector gaat lukken de uitdagingen aan te gaan ten behoeve van de eigen ontwikkeling.

Gegeven de bereikte resultaten van de biologische sector en de ontwikkelingen van de markt zijn er twee ambities geformuleerd, elk met drie concrete doelstellingen.

De eerste ambitie is om biologische landbouw te verbinden met voorlopers op het gebied van duurzaamheid en hiermee de uitwisseling van kennis te bevorderen. Daarnaast daagt de overheid de sector uit de verbinding met de samenleving verder te versterken. Bij deze ambitie horen drie doelstellingen:

- 10% van het onderzoeksbudget voor biologische landbouw is gericht op het leggen van de relatie met vraagstukken in de gangbare landbouw
- 15 gezamenlijke initiatieven verbinden biologisch en gangbaar met de samenleving
- 10 innovaties uit de biologische sector worden toegepast in de gangbare landbouw

De tweede ambitie is de ontwikkeling van biologisch tot een zelfstandige robuuste sector. Bij deze ambitie horen eveneens drie doelstellingen:

- Jaarlijks 10% groei in consumentenbestedingen aan biologische voedingsmiddelen
- Jaarlijks 5% groei in biologisch areaal
- Handhaving 10%-norm voor beleidsondersteunend onderzoek en wettelijke onderzoekstaken

De twee ambities en de doelstellingen zijn vertaald in vier speerpunten.

De succesvolle onderdelen op het gebied van marktontwikkeling komen terug in het eerste speerpunt. Het is de bedoeling dat de sector de marktontwikkeling over enkele jaren geheel zelfstandig kan overnemen.

Het tweede speerpunt richt zich op de ontwikkeling van de sector. Daarvoor worden onder andere ondernemersgerichte kennis- en innovatieregelingen en het vergoeden van de certificeringskosten ingezet.

Het derde speerpunt, regionale kracht, is bij uitstek het speerpunt waar de verbinding van de landbouw met de samenleving vorm krijgt. Het speerpunt is gericht op het ondersteunen van goede initiatieven uit actieve provincies en regio's.

Het vierde speerpunt, kennis, is grotendeels gericht op versterken van de innovatieve kracht van de sector, waarbij nadrukkelijke aandacht is voor kennisuitwisseling en kennisbenutting. Het vraaggestuurde kennissysteem wordt voortgezet en verder ontwikkeld en er zal meer aandacht zijn voor het groene onderwijs.

De overheid heeft de komende vier jaar 49,2 miljoen euro beschikbaar voor de uitvoering van dit beleid. De rol van de overheid zal hierbij faciliterend en stimulerend zijn.

1. Inleiding

Het kabinet heeft op het gebied van duurzaamheid voor de landbouw een ambitieuze doelstelling geformuleerd. De ontwikkeling van een sterke biologische sector past binnen dit streven. Biologische ondernemers zijn koploper op het gebied van integrale duurzaamheid. Ook op afzonderlijke duurzaamheidsaspecten kunnen biologische ondernemers zich vaak meten met voorlopers binnen de gangbare landbouw.

De biologische sector staat midden in de samenleving. Door het organiseren van open dagen, huisverkoop en andere activiteiten maakt de biologische sector de samenleving duidelijk wat de meerwaarde is van deze productiewijze. Op deze manier draagt de sector bij aan de door de overheid gewenste vermaatschappelijking van de landbouw.

De afgelopen jaren hanteerde de overheid de ambitieuze sectordoelstelling 10% biologisch landbouwareaal in 2010. Hoewel de markt voor biologische producten flink aantrekt, is inmiddels duidelijk dat deze doelstelling niet realistisch is. Ketenpartijen en maatschappelijke organisaties hebben aangegeven dat een verantwoordelijke groei van de vraag en een goed evenwicht tussen vraag en aanbod noodzakelijk zijn. Het kabinet heeft daarom ambitieuze en haalbare doelstellingen geformuleerd die recht doen aan de interne dynamiek van de sector. Eén van die doelstellingen is dat de sector verder professionaliseert en de marktontwikkeling binnen vier jaar zelfstandig kan oppakken. De ketenpartners en maatschappelijke organisaties hebben in een intentieverklaring aangegeven de ambities en doelstellingen die het kabinet geformuleerd heeft, over te nemen. Verder versterkt de overheid haar inzet op de innovatie kracht van de biologische sector. De aandacht zal met name gericht zijn op het vergroten van de kennisuitwisseling met de gangbare landbouw. De overheid verwacht dat de biologische keten zich in 2011 heeft geprofileerd, op eigen benen staat en toekomst heeft.

Leeswijzer

In deze nota wordt in hoofdstuk 2 eerst een terugblik gegeven op het beleid van de afgelopen drie jaar en de behaalde resultaten en worden enkele relevante internationale ontwikkelingen geschetst. In de laatste paragraaf van hoofdstuk 2 wordt de biologische sector in het perspectief geplaatst van de doelstellingen van het kabinet rond duurzaamheid. In het derde hoofdstuk wordt de beleidsambitie voor de komende jaren uiteengezet. Deze ambitie leidt tot vier concrete speerpunten: vraagstimulering en ketenverbindingen, de ontwikkeling van de sector, regionale kracht en kennis en innovatie. Deze speerpunten worden in hoofdstuk 4 uitgewerkt. Tot slot volgt in hoofdstuk 5 een financieel overzicht van de voor de uitvoering van de nota beschikbare middelen. In bijlage 1 is de intentieverklaring opgenomen die overheid met ketenpartners en maatschappelijke organisaties heeft opgesteld.

2. Successen en uitdagingen

2.1 Biologische landbouw: aanpak tot nu toe

De afgelopen zeven jaar heeft de rijksoverheid samen met ondernemers, banken en maatschappelijke organisaties een actief beleid gevoerd om de biologische landbouw te stimuleren. De achterliggende gedachte was dat door de positie van de biologische landbouw te verstevigen, deze sector een substantiële bijdrage kan leveren aan de verduurzaming van de gehele landbouw.

Een stevige positie werd enerzijds vertaald naar letterlijk groter: een groter biologisch areaal en een grotere vraag naar biologische producten. Anderzijds werd het meer figuurlijk vertaald naar beter zichtbaar, zodat de kennisdoorstroming van de biologische landbouw naar de gangbare landbouw werd verbeterd.

In de beleidsnota 2005 – 2007 was het bovenstaande uitgewerkt in drie ambities:

- 10% biologisch areaal in 2010
- 5% biologisch marktaandeel in 2007 (afgeleide van de 10% areaal)
- versterken van de innovatieve kracht van de biologische sector

Vraagstimulering

Uitgangspunt van de vorige nota was vraagstimulering. Deze aanpak is uniek in Europa. In de omringende landen wordt met name de productie gestimuleerd. Nederland heeft gekozen voor ontwikkeling van de vraag vanuit de overtuiging dat een groei van de marktvraag naar biologische producten een voorwaarde is voor een duurzame groei van het aanbod. De ervaring had geleerd dat eenzijdige stimulering van het aanbod op een relatief kleine en daarmee kwetsbare biologische markt relatief snel tot overschotten leidt. Bovendien gaven ondernemers tijdens meerdere evaluaties aan dat de ontwikkeling van de afzetmarkt de doorslaggevende factor is om al dan niet te kiezen voor biologische landbouw en dat de beschikbaarheid van subsidies hierbij een ondergeschikte rol speelt. De inzet op vraagstimulering kreeg vorm door een unieke samenwerking tussen ketenpartijen, maatschappelijke organisaties en de overheid. Afspraken over het bereiken van de ambities zijn vastgelegd in respectievelijk een convenant met ketenpartijen en een deelconvenant met maatschappelijke organisaties.

Kennis

Om de ketensamenwerking te optimaliseren en het biologische landbouwsysteem verder te verduurzamen heeft de overheid de afgelopen jaren sterk ingezet op de ontwikkeling en verspreiding van kennis. Nadat de overheid in het jaar 2000 voor het eerst de ambitie had uitgesproken om het biologisch areaal te laten groeien heeft de Tweede Kamer de Minister van LNV gevraagd dan ook 10% van het onderzoeksbudget te reserveren voor biologische landbouw. Uit de evaluatie van de eerste beleidsnota¹ (in 2004) kwam naar voren dat door een andere wijze van aansturing het onderzoek beter zou kunnen aansluiten bij de wensen van de sector. Hierop is gekozen voor een systeem waarbij de ketenpartners sterk betrokken zijn bij de vraagformulering.

Regionale aanpak en 'groene diensten'

Naast vraagstimulering en kennisontwikkeling en kennisverspreiding kende de vorige beleidsnota nog twee andere speerpunten: de regionale aanpak en het belonen van 'groene diensten'. De regionale aanpak is ingevuld met het project "proeftuin regionale stimulering" gericht op de thema's nieuwe marktgerichte ketenontwikkelingen, regionale vraagstimulering en toepassing van ICT.

¹ Expertisecentrum LNV (2004). Evaluatie beleidsnota biologische landbouw. Rapport 2004/320.

Dit project was gericht op de drie noordelijke provincies. Met 'groene diensten' wordt bedoeld een bijdrage aan maatschappelijke doelen op het gebied van duurzaamheid. Biologische boeren en tuinders kregen een vergoeding voor het leveren van deze 'groene diensten'.

Internationale wet- en regelgeving

Op het gebied van internationale wet- en regelgeving gaf de Minister van LNV aan zich te willen inspannen voor vermindering van administratieve lasten, onder andere bij de importprocedure voor producten uit landen van buiten de EU.

2.2 De resultaten tot nu toe

Vraagstimulering

De biologische sector is tijdens de vorige beleidsperiode gegroeid, zowel kwantitatief als kwalitatief, zo komt naar voren uit de Bio-Monitor. De omzet is gestegen, in 2006 met ruim 9% en deze groei zet in 2007 door. Daarmee groeit de omzet van biologisch op dit moment bijna twee keer zo snel als die van gangbaar. Voor een aantal specifieke productgroepen komt het gewenste marktaandeel van 5% bovendien geleidelijk in beeld. Zo bedraagt het marktaandeel van aardappelen, groenten en fruit inmiddels 4,4% en is het marktaandeel van verse zuivel (exclusief kaas en boter) gestegen naar 3,8%. Door een intensievere samenwerking binnen de keten is de sector professioneler geworden. Dit is niet alleen zichtbaar in een toegenomen aandacht voor biologische producten in de supermarkten, maar ook bij de speciaalzaken, die de afgelopen jaren een professionaliseringslag hebben gemaakt en hun omzet fors zagen stijgen.

De groei van het aantal gecertificeerde primaire landbouwbedrijven en de groei van het biologisch areaal is echter achtergebleven bij deze ontwikkeling. Dit kan grotendeels worden verklaard door een lange periode waarin er een overschot was aan biologische producten, zodat er weinig ruimte was voor omschakelaars. Daarnaast kampt ook de biologische sector met vergrijzing en als gevolg hiervan met een aanzienlijk aantal bedrijven dat stopt. In 2007 lijkt dit tij door het verbeterde marktperspectief te zijn gekeerd: Skal meldt na het eerste half jaar dat het aantal nieuwe aanmeldingen groter is dan het aantal uittreeders, zodat dit jaar het aantal landbouwondernemingen weer zal groeien. Daarnaast maken ondernemers gebruik van de ruimte op de markt om bestaande bedrijven uit te breiden. De acht convenantpartners zijn tevreden over de bereikte resultaten, zo blijkt uit een interne evaluatie van de Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw. De convenantpartners constateren eveneens dat het waardevol is om door te gaan met de samenwerking omdat de biologische keten hier en daar nog extra inzet kan gebruiken in een verdere professionaliseringslag. Wel zouden de activiteiten de komende jaren geleidelijk moeten worden ingebed in bestaande structuren binnen de keten, zodat de overheidssteun kan worden afgebouwd. Tevens constateren ze dat synergie tussen overheidsbeleid en inzet van het bedrijfsleven leidt tot een hefboomeffect, en dat de ervaring die hiermee is opgedaan ook waardevol kan zijn voor de stimulering van duurzame voeding in het algemeen.

De positieve conclusie van de convenantpartners wordt ondersteund door de externe evaluatie van de beleidsnota.² Door de sterke inzet van de overheid op vraagstimulering is de samenwerking tussen de ketenpartijen volgens de evaluator versterkt en uitgebreid. Het speciaal hiervoor in het leven geroepen ketenmanagement heeft hierbij een cruciale rol gespeeld. De ketenmanagers vervullen een sleutelfunctie in de keten. Ze zijn een neutrale gesprekspartner voor alle schakels in de keten. Ze zijn er onder andere in geslaagd bedrijven te laten samenwerken bij het meer en beter promoten van biologische producten. Hierdoor is de meerwaarde van biologische producten beter uitgelegd aan de consumenten en kregen biologische producten meer kansen in het winkelschap. De evaluator geeft aan dat het convenant ook kansen heeft gecreëerd op de buitenlandse markt. Dankzij handelsfacilitatie hebben kleine exporterende bedrijven zich kunnen profileren op diverse buitenlandse beurzen.

De goede samenwerking tussen de convenantpartijen heeft geleid tot groei van de afzet, ondanks de algemene prijzenslagen in het retailkanaal tijdens de afgelopen

² Ecorys (2007). Biologisch: vitaal en duurzaam. Ex-post evaluatie beleidsnota biologische landbouw 2005-2007.

beleidsperiode. De evaluator constateert verder dat de samenwerking heeft geleid tot het vergroten van de distributiekanaal en een meer open houding van de biologische keten. Dit uit zich onder andere in meer toenadering tussen de biologische en gangbare keten.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen maken de cijfers van 2006 duidelijk dat de ambities 10% biologisch areaal in 2010 en 5% biologisch marktaandeel in 2007 voor de meeste productgroepen nog niet in zicht zijn. Wel hebben de ambities hun doel bereikt in de zin dat ze een aanjager zijn geweest om partijen bij elkaar te brengen.

Het in de vorige nota aangekondigde prijsexperiment is in 2006 uitgevoerd.

Het experiment heeft informatie opgeleverd over de prijselasticiteit van biologische productgroepen waar de biologische keten haar voordeel mee kan doen.³ Een daling van de prijs leverde voor alle onderzochte producten, zoals verwacht mocht worden, een groei van de vraag op, maar deze groei was relatief bescheiden en verschilt per productcategorie. Het experiment maakte duidelijk dat prijsverlagingen bij een aantal producten relatief snel leiden tot een daling van de omzet in euro's.⁴

Voor deze producten lijken verdere prijsdalingen geen goede strategie. De conclusie is dat prijs geen allesbepalende factor is in de beslissing van de consument om biologische producten te kopen en dat aspecten als assortiment, plaats in de winkel en kwaliteit van het product een zeker zo belangrijke rol spelen.

Een strategie om de verkoop te stimuleren via prijsverlagingen moet, om effectief te zijn, samengaan met intensieve inzet van andere marketinginstrumenten.

Het experiment heeft verder aangetoond dat een actief overheidsbeleid om de prijs van biologische producten te verlagen, gezien de forse benodigde investeringen en de beperkte resultaten, weinig zinvol is.

Wat betreft het deelconvenant met maatschappelijke organisaties stelt de evaluator dat de achterbannen van deze organisaties zich meer bewust zijn geworden van hun potentiële bijdrage aan verduurzaming van de landbouw.

Kennis

Het vraaggestuurde kennissysteem werpt vruchten af en de uitwisseling van de opgedane kennis begint op gang te komen. Zestien inspirerende voorbeelden van kennisbenutting zijn gebundeld in een publicatie die in mei naar de Tweede Kamer is gestuurd⁵. Geslaagde voorbeelden zijn de proef die binnen de biologische sector is uitgevoerd met het verdoofd castreren van biggen, de warmwaterbehandeling van plantuien en de preventieve aanpak van valse meeldauw in uien. Uit de externe evaluatie komt naar voren dat, vanwege de relatieve korte tijd van extra investeringen in het kennissysteem, het proces van kennisbenutting nog kan worden verbeterd. Ook in de uitwisseling van kennis tussen de gangbare en de biologische landbouw kan nog meer bereikt worden.

De externe evaluator beveelt verder aan meer aandacht te besteden aan onderwijs. Dit vanuit de gedachte dat meer aandacht voor biologische landbouw in het onderwijs, kan helpen de kloof tussen biologisch en gangbaar te verkleinen, zodat kennisuitwisseling tussen beide sectoren eenvoudiger en meer vanzelfsprekend wordt.

Regionale aanpak

De regionale aanpak heeft geleid tot diverse projecten. Zo is in Groningen een project gestart waarbij verstandelijk gehandicapten biologische groenten uit de regio verpakken voor supermarkten in de noordelijke regio. Tevens is het afzetproject EKO-impuls voor supermarkten in de drie noordelijke provincies ondersteund⁶. Ook een aantal andere provincies heeft expliciet aandacht voor biologische landbouw. Noord-Holland zet bijvoorbeeld sterk in op stimulering van de vraag naar en de afzet van biologische producten. Noord-Brabant richt zich met name op regionale ketensamenwerking en marktontwikkeling. In Zeeland is een proefproject biologische catering in de zorg met succes afgerond en zijn er plannen om dit initiatief verder uit te bouwen.

Uit de externe evaluatie komt naar voren dat het niet zinvol is om vooraf een specifieke regio aan te wijzen die voor ondersteuning in aanmerking komt. Er is geen clustering van biologische landbouwgebieden die het aanwijzen van een bepaalde

³ Balthussen, W.H.M. et al (2006). Een biologisch prijsexperiment; Grenzen in zicht? LEI; Wageningen

⁴ Het totaal aantal verkochte producten nam bij deze categorieën wel toe, maar door de prijsdaling nam de totale waarde (prijs x hoeveelheid) van alle verkochte producten samen af.

⁵ Biokennis (2007). Biologische landbouw inspireert. WUR en LBI.

⁶ Bureau Bartels (2007). Evaluatie Proeftuin. Eindrapport.

regio rechtvaardigt. Geconstateerd wordt dat in meerdere regio's energie zit op biologische landbouw. De aanbeveling is daarom dat de rijksoverheid aansluiting zoekt bij de meest aansprekende initiatieven uit welke regio of provincie dan ook.

Belonen 'groene diensten'

Met het vergoeden van de aansluit- en certificeringskosten heeft de overheid haar waardering laten blijken voor de bijdrage die biologische landbouwbedrijven leveren aan de maatschappelijke behoefte aan een duurzame landbouw. Hiermee is invulling gegeven aan het concept belonen van 'groene diensten'. In eerste instantie is daarbij gekeken naar de mogelijkheid van een vorm van hectaresteen, maar de administratieve lasten bleken te zwaar in verhouding tot het beschikbare budget. Daarnaast bestond de mogelijkheid voor groenfinanciering en het gebruik van de fiscale regelingen Vamil, MIA en EIA. In de externe evaluatie wordt waardering uitgesproken voor de vergoeding van de certificeringskosten en wordt aangegeven dat veel gebruik wordt gemaakt van de fiscale regelingen en groenfinanciering.

Wet- en regelgeving

Op het gebied van regelgeving heeft Nederland zich de afgelopen drie jaar in Brussel onder meer ingezet voor vereenvoudiging en vermindering van administratieve lastendruk. Aandachtspunten hierbij waren de introductie van een risicobepaarding in het controlesysteem en de toegankelijkheid van de Europese markt voor derde (wereld) landen. In 2006 vonden onderhandelingen plaats over een nieuwe EU-verordening voor de biologische landbouw. Dat bood de mogelijkheid te pleiten voor een wijziging van de etiketteringsregels zodat de declaratie van biologische ingrediënten in gangbare producten, een Nederlandse wens, mogelijk is geworden. Het kabinet is van mening dat met deze nieuwe verordening een belangrijke stap vooruit is gezet. De regelgeving is logischer en biedt voldoende mogelijkheden voor flexibiliteit. De principes van de biologische productie zijn vastgelegd, dit is een waardevolle richtlijn bij discussies over technieken die wel of niet mogen worden gebruikt in de biologische landbouw. Verder kunnen de vereenvoudigde importregels op termijn een forse vermindering van administratieve lasten opleveren.

Bijdrage aan verduurzaming van de landbouw

De ondersteuning van de biologische landbouw had in de vorige nota mede ten doel een bijdrage te leveren aan de verdere verduurzaming van de hele Nederlandse land- en tuinbouw. Uitgangspunt hierbij was dat de sector hoog scoort op het gebied van duurzaamheid en zich de komende jaren blijft ontwikkelen op dit vlak. De afgelopen jaren is onderzoek gedaan naar de mate van duurzaamheid van biologische landbouw. Voor zover mogelijk zijn de bevindingen afgezet tegen de situatie in de gangbare landbouw. Uit onderzoek blijkt dat de sector over de volle breedte beschouwd inderdaad in hoge mate duurzaam is, maar dat zij nog niet op alle afzonderlijke duurzaamheidsaspecten even sterk scoort. Een overzicht van sterke en zwakke punten is samengevat in kader 1, biologische landbouw en duurzaamheid. De bijdrage die de biologische sector aan de verdere verduurzaming van de hele land- en tuinbouwsector heeft geleverd is minder zichtbaar. Internationaal speelt onder meer discussie over de vraag of biologische landbouw kan bijdragen aan het verbeteren van voedselzekerheid. Ook de internationale handel in biologische producten ligt onder vuur vanwege de afgelegde food miles. De discussie over voedselzekerheid hangt samen met een discussie over de productiviteit van de biologische landbouw. Bij intensieve landbouwsystemen betekent een overstap op biologische landbouw over het algemeen een daling van de productiviteit per hectare. Daarom wordt de discussie over voedselzekerheid vaak gekoppeld aan de vraag of meer biologische landbouw betekent dat het mondiale landbouwareaal moet worden uitgebreid waardoor er minder ruimte over blijft voor natuur.

Allereerst moet worden opgemerkt dat duurzaamheid afhankelijk is van meerdere aspecten op het gebied people, planet en profit. Zie hiervoor kader 1. Wat betreft de discussie over voedselzekerheid zijn de uitkomsten van een FAO-conferentie uit mei 2007⁷ relevant. In het eindrapport van de conferentie wordt geconstateerd dat

⁷ FAO (2007). International conference on organic agriculture and food security. Rome 3- 5 May 2007, Report.

- 8 Sukkel, W.J. Spruijt, G. Peppelman, I. Vermeij (2007) Verantwoorde en communicateerbare argumenten bij biologische producten: milieueffecten, PPO 362, Wageningen UR
- 9 De Biologische landbouw draagt op dit punt positief bij aan het bereiken van de gestelde normen in de Kaderrichtlijn Water.
- 10 Boone, K.K. de Bont, K.J. Van Calker, A. Van der Knijff en Leneman H. (2007). Duurzame landbouw in Beeld. Resultaten van de Nederlandse land en tuinbouw op het gebied van people, planet en profit. LEI, Wageningen UR.
- 11 Goddijn, S. (2007), Quick scan people-kenmerken van de biologische landbouw. Onderdelen Arbeid, Multifunctionaliteit en Verbindingen, LEI, Wageningen UR.
- 12 Pinxterhuis (2007) persoonlijke mededeling
- 13 Berkhout, P. en C. Van Bruchem (redactie), (2007). Landbouw-Economisch Bericht 2007, LEI, Den Haag.
- 14 Meeusen, M. (redactie) (2007) Quick –scan profit kenmerken van de biologische landbouw. Onderdelen concurrentievermogen en structuur en organisatie van de keten, LEI, Wageningen UR

bij intensieve landbouwsystemen de productie per hectare van biologische landbouw gemiddeld lager is dan die van gangbare landbouw, maar dat bij extensieve landbouw in ontwikkelingslanden het omgekeerde het geval is. Na omschakeling naar biologische landbouw neemt de gemiddelde productie per hectare in deze extensieve systemen over het algemeen toe. Daarnaast lijkt biologische landbouw in kwetsbare gebieden, bijvoorbeeld gebieden die gevoelig zijn voor droogte, meer garanties te bieden tegen het mislukken van oogsten, door het beter benutten van het natuurlijke vermogen van bodems om voedingsstoffen en water vast te houden.

In het rapport van de conferentie wordt eveneens geconstateerd dat het inkomen van boeren in ontwikkelingslanden door omschakeling naar biologische productie veelal toeneemt.

Door aan te sluiten bij een biologische keten krijgen boeren in ontwikkelingslanden betere kansen op de internationale markt. Het duurzaamheidsaspect van internationale handel is hiermee niet alleen afhankelijk van de afgelegde food miles. Het is aan de biologische sector om af te wegen in hoeverre biologische producten mogen worden gemaakt met behulp van ingrediënten die van ver komen. Het beleid van de overheid is de toegang van ontwikkelingslanden tot de EU-markt te vergroten.

Biologische landbouw en duurzaamheid

Kader 1

Biologische landbouw scoort op de planet-aspecten in het algemeen beter dan de gangbare landbouw.⁸ De milieubelasting door het gebruik van bestrijdingsmiddelen is in de biologische landbouw zeer gering en veel lager dan in de gangbare landbouw. Op het punt van waterkwaliteit is gekeken naar de belasting door nitraat en fosfaat. Wat betreft nitraat presteert de biologische landbouw beter. Wat betreft fosfaat presteert de biologische veehouderij beter dan de gangbare veehouderij en de plantaardige sector ongeveer gelijk aan de gangbare sector.⁹ Wat betreft de bijdrage aan de uitstoot van broeikasgassen lopen onderzoeksresultaten uiteen, waardoor nog geen sluitend oordeel gegeven kan worden. De veehouderij scoort beter op dit punt, maar van de open teelten kan dit niet worden gezegd. Dit geldt met name wanneer wordt gekeken naar de prestaties per eenheid product. Dit komt omdat de opbrengst per hectare in de biologische landbouw lager is dan die van de gangbare sector. Verder is de biodiversiteit op biologische landbouwbedrijven rijker dan op vergelijkbare andere bedrijven.

Het duurzaamheidsaspect people is op biologische landbouwbedrijven over het algemeen goed ontwikkeld. Gekeken is onder meer naar de aspecten imago, arbeid, dierenwelzijn en multifunctionaliteit. Biologische landbouwbedrijven hebben een heel positief imago. Veel ondernemers zijn multifunctionele ondernemers. Op het punt van dierenwelzijn scoort de sector hoger dan gangbaar doordat dieren meer in staat worden gesteld natuurlijk gedrag te vertonen.¹⁰ Toch zijn er ook minder sterke punten. Wat betreft diergezondheid kan de sector nog een aantal zaken verbeteren. Daarnaast zijn de arbeidsomstandigheden soms minder gunstig dan op gangbare bedrijven, daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan fysiek zwaardere arbeid, meer piekbelasting en stof in stallen.¹¹ Op de punten werkplezier en tevredenheid lijken biologische boeren wat hoger te scoren dan hun gangbare collega's. De onderzoekers geven hiervoor als mogelijke verklaring dat biologische boeren zich meer gewaardeerd voelen door de samenleving dan hun gangbare collega's.¹²

Wat betreft de economische kant, profit, kan het in de biologische sector beter. Enerzijds kan de sector daarin zelf stappen vooruit zetten, anderzijds is de sector sterk afhankelijk van de ontwikkelingen van de opbrengstprijzen waarop individuele ondernemers geen tot weinig invloed hebben. Wat gezinsinkomen betreft doen zich verschillen voor tussen enerzijds de biologische sectoren onderling en anderzijds tussen biologische bedrijven en gangbare bedrijven. In de akkerbouw zijn de gezinsinkomens voor biologische bedrijven lager dan in de gangbare sector, terwijl er in de melkveehouderij nauwelijks een verschil is.¹³ Het prijsverschil tussen gangbare en biologische producten is nagenoeg constant gebleven, maar door de goede informatie-uitwisseling en samenwerking in de keten zijn de afzetmogelijkheden voor biologische producten vergroot.¹⁴ Op andere profit-aspecten, zoals markt, afzet en ketensamenwerking heeft biologisch een goede ontwikkeling doorgemaakt, maar kan de sector bijvoorbeeld nog leren van gangbaar. Want hoewel de organisatie en structuur van de biologische keten is verbeterd is, loopt deze nog achter bij die van de gangbare landbouw.

2.3 (Inter)nationale trends en ontwikkelingen

Groeicijfers

In de voedingsmiddelenbranche is biologische voeding wereldwijd de snelst groeiende sector. Sinds 2001 is de omzet voor biologische producten wereldwijd verdubbeld. Het grootste gedeelte van deze groei vindt plaats in Noord-Amerika en Europa. Het marktaandeel van biologische producten is wereldwijd relatief nog laag. Nederland stond met 1,8% marktaandeel in 2005 op een bovengemiddelde plaats in Europa (Bio-Monitor 2006). Overigens is dit marktaandeel de eerste helft van 2007 gegroeid naar 2 %. Binnen de Europese Unie vervult Nederland een spil-functie bij de import en doorvoer van biologische producten uit derde landen.

Tabel 1 – Omzet en marktaandeel in een aantal Europese landen

	Marktaandeel 2006 (% van de totale bestedingen)	Areaal 2006 (% van het totale landbouwareaal)
Zwitserland	4,5	11,1
Duitsland	3,0	4,9
Nederland	1,9	2,5
België	1,6	1,7*
Verenigd Koninkrijk	1,4**	3,9
Frankrijk	1,2**	2,0

Bron: LEI/WUR

* percentage in 2005

** schatting van het LEI

Wereldwijd is het biologisch areaal over 2005 met 20% toegenomen tot 31 miljoen hectare. De grootste groei vond plaats in China. Het gemiddelde biologische areaal, berekend als percentage van het totale landbouwareaal, is in de EU 3,9%. Oostenrijk staat hier bovenaan met 14,1%.

De biologische productie in Nederland vond plaats op 2,5% van de landbouw- en tuinbouwgronden (Bio-Monitor 2006). Gegeven het relatief intensieve karakter en de hoge productiviteit van de Nederlandse biologische landbouw is een lager percentage biologisch areaal dan het EU-gemiddelde niet verwonderlijk. Het aandeel per provincie wisselt tussen de 2 en de 3 procent met een uitschieter naar boven in Flevoland (8%) en naar beneden in Zeeland en Limburg (beide minder dan 1 %). Opvallend hierbij is dat juist Flevoland een gebied is met voor de landbouw relatief gunstige omstandigheden. Hierin verschilt de biologische landbouw in Nederland met die in veel andere landen, waar veelal juist in gebieden met veel functionele beperkingen gekozen wordt voor biologische landbouw. De biologische landbouw in Nederland presenteert zich daarmee nadrukkelijker als een economisch verantwoord alternatief náást gangbare landbouw.

Aanbodkrapte

De wereldwijde groei in areaal heeft niet kunnen voorkomen dat er op dit moment sprake is van een aanbodkrapte voor een aantal biologische producten en grondstoffen. De sector meldt onder meer een tekort aan granen voor veevoer, groenten, varkensvlees en zuivelproducten. De stijgende prijzen zijn enerzijds goed nieuws voor met name de Nederlandse biologische akkerbouwers, die hun inkommen de afgelopen jaren zagen achterblijven bij dat van gangbare collega's, alhoewel de prijzen van gangbare producten ook stijgen. Aan de andere kant brengt de schaarste en vooral de daarmee gepaard gaande prijsstijging ook risico's met zich mee. Dergelijke groeistuipen kunnen een stabiele groei van de biologische sector belemmeren en zelfs fraude in de hand werken.

Internationale aanpak

De Nederlandse keuze voor het stimuleren van de markt is uniek binnen Europa. Andere landen zetten meer in op de aanbodkant. Vaak gebeurt dit in de vorm van

hectaresteen voor omschakeling naar biologische landbouw en soms ook middels steun voor biologische productie op zich. Daarnaast vergoedt een aantal lidstaten de certificeringskosten. De Nederlandse aanpak gericht op vraagstimulering heeft inmiddels de belangstelling getrokken van een aantal lidstaten. In de eerste plaats omdat hiermee de hele keten wordt betrokken en gestimuleerd. Een aantal lidstaten kampt bovendien met het probleem dat het aantal biologische landbouwbedrijven door het verstrekken van subsidies weliswaar sterk is gegroeid, met name in gebieden met extensieve productie, maar dat de afzetketen zich niet heeft ontwikkeld. Als gevolg hiervan belanden de biologische producten grotendeels zonder meerwaarde in het gangbare circuit, terwijl de overheden soms wel fors geïnvesteerd hebben in een systeem van toezicht. Het ontbreken van een afzetketen wordt bovendien gezien als problematisch, omdat naar verwachting veel bedrijven zullen terugschakelen zodra de subsidie vervalt of vermindert.

Veranderende consumptiepatronen

De sterke groei van de vraag naar biologische producten is te verklaren door een veranderend consumptiepatroon bij een deel van de wereldbevolking. Door economische groei en een hoog welvaartsniveau vindt een verschuiving plaats in het karakter van de vraag naar voedsel. Het gaat bij een deel van de wereldbevolking steeds meer om beleving, kwaliteit en gezondheid. Deze verschuiving is niet alleen zichtbaar in de Europese Unie, maar ook daar buiten. Deze groeiende belangstelling voor voedselkwaliteit gaat samen met aandacht voor de herkomst van voedsel en de wijze waarop het is geproduceerd. Dit is een mede een reactie op de liberalisering van de wereldeconomie en de globalisering van handelsstromen. Een groeiende groep burgers raakt hierdoor geïnteresseerd in regionale en kwaliteitsproducten. Deze nieuwe belangstelling voor regionale producten en kwaliteitsproducten hangt samen met toenemende zorgen van burgers om het milieu, maar ook met een hang van burgers naar (sociale) verbinding. Biologische producten komen hierbij nadrukkelijk, maar niet uitsluitend in beeld.

In Nederland is bovengenoemde verschuiving in consumptiepatronen ook merkbaar. Dit schept kansen voor (biologische) ondernemers. Het maakt een grotere diversiteit aan ondernemersstrategieën mogelijk. Bedrijven kunnen naast het reduceren van kosten en het behalen van schaalvoordelen ook kiezen voor het maken van een kwaliteitsproduct, al dan niet voor een regionale markt en al dan niet in samenhang met 'verbrede' activiteiten bijvoorbeeld op het gebied van zorg, educatie of natuurbeheer. Opvallend daarbij is dat biologische bedrijven vaker dan gangbare bedrijven kiezen voor verbreding en regionale afzet. Maar er zijn ook biologische ondernemers die kiezen voor schaalvergroting. Een biologisch bedrijf kan ook een groot, op de internationale markt gericht bedrijf zijn. Veel Nederlandse biologische producten worden geëxporteerd. Met name Duitsland is een grote afnemer van Nederlandse biologische producten. Wat betreft de beschikbaarheid van uiteenlopende ondernemersstrategieën verschilt de biologische sector dus niet van de gangbare sector. Wel geeft de sector hier een eigen invulling aan, waarbij verbinding met de maatschappij logischerwijs een relatief sterkere rol speelt, ook op grotere bedrijven. Aan het inspelen op maatschappelijke behoeften ontleent het biologische product immers haar meerwaarde.

Harmonisatie van regelgeving

Binnen de Europese Unie heeft de biologische landbouw zijn eigen plaats verworven. De Europese standaard is sinds 1991 vastgelegd in een verordening, die alle boeren, verwerkers, handelaren, importeurs en opslagbedrijven verplicht zich aan te sluiten bij een controle instantie, zodat de keten volledig onder controle staat. De verordening omvat bovendien basisregels voor controle en inspectie.

In 2004 is het EU Organic Action Plan gepubliceerd waarin 21 acties zijn geformuleerd die moeten bijdragen aan de verdere stimulering van de biologische land- en tuinbouw. De acties zijn gericht op drie doelstellingen: marktontwikkeling sturen door voorlichting, het doeltreffender maken van overheidssteun en het versterken en verbeteren van de communautaire normen.

Wat betreft de derde doelstelling van het actieplan, het verbeteren van de

communautaire normen, is een belangrijke stap gezet in juni 2006, met de aanneming van de nieuwe verordening door de Landbouwradaad. De afgelopen zestien jaar was de oude verordening geleidelijk uitgebreid en steeds verder gedetailleerd. Aanvankelijk was er alleen sprake van harmonisatie van de regels voor plantaardige productie. Geleidelijk werden regels voor dierlijke productie toegevoegd en kwamen er regels voor onder meer import, zaad en uitgangsmateriaal en controle. Door al die uitbreidingen was de verordening onoverzichtelijk en juridisch zwak geworden. De huidige verordening wordt daarom per 1 januari 2009 vervangen door een verordening die logischer en eenvoudiger van structuur is en aan de hedendaagse eisen voldoet, zoals een efficiëntere controle op basis van risicobebanding. Bovendien wordt de reikwijdte van de verordening de komende jaren uitgebreid naar aquacultuur en wijn.

Ook wereldwijd vindt steeds verdergaande harmonisatie plaats. Binnen de Codex Alimentarius is de afgelopen jaren vooruitgang geboekt wat betreft de regelgeving voor toegelaten additieven en technische hulpstoffen in biologische levensmiddelen. Een groeiend aantal landen van buiten de EU heeft de EU gevraagd de procedure voor wederzijdse erkenning van het systeem van regelgeving en controle te starten.

2.4 De biologische landbouw in perspectief

15 Begroting LNV 2008, Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 hoofdstuk XIV, nr. 2).

16 Nota Dierenwelzijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28286, nr. 76).

Duurzaamheid, verbinding en verbreding

Duurzaamheid heeft een prominente plek gekregen in de beleidsagenda van dit kabinet. Het kabinet verwacht hierbij van de landbouw een voortrekkerrol.¹⁵ De landbouw kan nog een aantal belangrijke stappen zetten, bijvoorbeeld wanneer het gaat om vermindering van de uitstoot van broeikasgassen of het realiseren van een hoog niveau van dierenwelzijn¹⁶. Het kabinet verwacht dat de biologische landbouw bij deze verduurzamingsopgave een rol kan spelen als aanjager en inspirator.

Biologische landbouw is op dit moment het meest complete en het meest herkenbare duurzame systeem. Het is ook het enige wettelijk omschreven en geborgde systeem. De sector scoort goed op twee punten die de overheid essentieel vindt voor de ontwikkeling van een duurzame landbouw, namelijk een transparante productiewijze en de verbinding van de landbouw met de samenleving.

Het kabinet realiseert zich dat er niet slechts één denkbare vorm is van duurzame landbouw, maar een palet van mogelijke (technisch hoogwaardige) oplossingen, waaruit ondernemers kunnen kiezen. Biologische landbouw kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van dit palet. Innovatie moet het vaak hebben van individuen en 'dwarskijkers'. Vanwege de strenge regelgeving zoekt de biologische sector vaak naar onconventionele oplossingen. Oplossingen die op het eerste gezicht (nog) niet direct van belang lijken voor een grotere groep ondernemers, maar die op termijn, eventueel in aangepaste vorm, veelal wel bruikbaar zijn voor een grotere groep ondernemers én voor beleidsmakers.

De biologische landbouw vervult eveneens een rol als klankbord voor het beleid bij het inzichtelijk maken van de mogelijkheden en beperkingen van oplossingen. Goede voorbeelden zijn stoppen met snavelkappen, antibioticavrij melken, verdoofd castreren, enten tegen vogelgriep, verduurzaming van de consumptie en vraaggestuurd kennisbeleid.

Het kabinet vraagt agrarisch ondernemers bij de ontwikkeling van hun bedrijf rekening te houden met de wensen en eisen van de samenleving. Hiervoor is het van belang dat agrarische ondernemers actief de verbinding met de samenleving zoeken. Tegelijkertijd wil het kabinet de samenleving meer bij de landbouw betrekken. Mensen moeten de landbouw en het (agrarisch) landschap weer gaan beleven en waarderen. Daarbij denkt het kabinet ook aan groepen burgers die traditioneel niet zoveel met landbouw en platteland hebben, zoals stedelingen, jongeren en allochtonen.

Voor een deel van de agrarische ondernemers is de verbinding met de samenleving inmiddels een vast onderdeel van de bedrijfsvoering. Deze ondernemers hebben hun activiteiten verbreed naar zorg, educatie, recreatie, toerisme, natuur- en landschapsbeheer, productverwerking of huisverkoop. Deze mix van landbouw en

nieuwe activiteiten noemen we ook wel multifunctionele landbouw. De overheid steunt deze ontwikkeling.¹⁷

Een aanzienlijk deel van deze multifunctionele ondernemers is ook biologisch ondernemer. Voor de biologische sector is het zoeken naar verbinding met de samenleving eveneens van essentieel belang. Veel biologische ondernemers hebben een eigen website, organiseren open dagen of hebben gekozen voor regionale afzet van hun product. Op deze wijze laten ondernemers zien wat de meerwaarde is van hun productiewijze. Dat is noodzakelijk omdat de prijs van een biologisch product veelal (aanzienlijk) hoger is dan die van de gemiddelde 'gangbare' variant. De meerwaarde van de biologische productiewijze moet zichtbaar zijn voor de burger, wil de consument bereid zijn om de meerprijs te betalen.

De uitdagingen samen aangaan

Na een aantal mindere jaren groeit de afzet van biologische producten nu fors. Er is ruimte voor nieuwe ondernemers. De biologische ketenpartners staan voor de uitdaging om deze groei de komende jaren vast te houden, zodat de sector als geheel een flinke sprong vooruit kan maken. De sector mag trots zijn op wat ze heeft bereikt en dit ook uitdragen. Tegelijkertijd ziet het kabinet ook nog een aantal uitdagingen. Deze liggen op het vlak van een betere kennisuitwisseling en samenwerking met de gangbare landbouw, verdere groei en professionalisering van de sector, het zelfstandig vormgeven van markt- en ketenontwikkeling en verdere verduurzaming van de productiewijze. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de sector zelf om deze uitdagingen op te pakken, maar daar waar het past binnen het kabinetsbeleid, zal de overheid de uitdagingen samen met de sector aangaan.

De biologische sector heeft de afgelopen jaren laten zien in te kunnen spelen op de wensen van de samenleving. Toch kan de verbinding met de samenleving nog beter, met name door het zichtbaarder zijn voor een breder publiek.

Biologisch onderzoek komt ook ten goede aan de gangbare landbouw. Voorwaarde is dat nieuw ontwikkelde kennis voldoende doorstroomt. Dat gebeurt niet vanzelfsprekend. Vooroordelen over de biologische sector spelen hierbij een belangrijke rol. De verbinding tussen de biologische en gangbare sector kan daarom nog worden versterkt. Ook binnen de biologische sector kunnen ondernemers nog van elkaar leren. Met name de kennisuitwisseling tussen de verschillende sectoren kan beter. De biologische sector is professioneel, maar (nog) relatief klein. Het is daarom van belang dat de sector de huidige groei kan vasthouden. De overheid acht het in deze situatie zinvol de verdere professionalisering en uitbouw van de biologische keten nog een aantal jaren te ondersteunen. Deze activiteiten op het gebied van ketensamenwerking en marktstimulering kan de sector naar verwachting binnen enkele jaren geheel zelf overnemen. Dit betekent dat deze vorm van ondersteuning in een afrondende fase komt.

Om zich verder te ontwikkelen op het gebied van duurzaamheid is het van belang dat de biologische sector een visie ontwikkelt waarin ze haar ambitie op dit punt weergeeft. Wil de sector voorop blijven lopen wat betreft integrale duurzaamheid? En zo ja, wat zijn dan de ambities op het gebied van de afzonderlijke onderwerpen? De overheid ondersteunt, indien gewenst, de ontwikkeling van zo'n visie.

Rol van de overheid

De ontwikkeling van een economisch gezonde biologische sector is in de eerste plaats een taak voor de sector zelf. De overheid heeft daarom in het verleden gekozen voor een marktgerichte aanpak. De overheid stimuleert en faciliteert. Door te investeren in de promotie van biologische producten motiveerde de overheid ketenpartners om hetzelfde te doen. De overheid zorgde voor goede randvoorwaarden door investeringen in kennis, het samenbrengen van partijen en het ondersteunen van perspectiefvolle initiatieven. Deze stimulerende en faciliterende rol wil de overheid de komende jaren met kracht voortzetten. Met deze ondersteuning kan de sector een forse sprong voorwaarts maken, zodat overheidssteun op het gebied van marktontwikkeling over vier jaar niet meer nodig is.

Verder heeft de overheid een kaderstellende en borgende rol. Het gaat hier om het (mede) ontwikkelen en handhaven van wet- en regelgeving in Europees verband.

De overheid heeft als toezichthouder ook een rol met betrekking tot de waarborging van de betrouwbaarheid van het biologische product. Tot slot heeft de overheid een voorbeeldfunctie. Door haar keuze op het gebied van catering geeft de overheid zelf het goede voorbeeld.

3. Beleidsambitie voor de biologische landbouw

Het gaat goed met de biologische sector. De markt trekt sterk aan, de sector is professioneel en de ketensamenwerking loopt goed. Op basis van de ontwikkelingen van de biologische sector en markt en de kabinetsdoelstellingen voor de landbouw als geheel, heeft het kabinet de komende vier jaar twee ambities voor de biologische sector: 'biologisch in verbinding' en 'biologisch in ontwikkeling'. Beide ambities hebben tot doel de biologische landbouw meer zichtbaar te laten zijn in haar rol als aanjager en inspirator van duurzame innovaties.

Gedeelde ambities

Kader 2

De overheid heeft de ambities 'biologisch in verbinding' en 'biologisch in ontwikkeling' doorgesproken met de sector en met maatschappelijke organisaties. Op deze wijze is verkend wat ambitieus én haalbaar is. Uit deze verkenning is gebleken dat de sector deze ambities deelt. Middels een nieuw convenant met de sector en met maatschappelijke organisaties worden de gezamenlijke ambities vastgelegd. Een intentieverklaring om te komen tot een nieuw convenant is reeds getekend. De tekst van de verklaring is opgenomen in bijlage 1.

3.1 Biologisch in verbinding

Innovaties uit de biologische sector vormen een potentiële bron van inspiratie voor vernieuwing in de gangbare landbouw. De afgelopen jaren heeft de overheid fors geïnvesteerd in deze kraamkamerfunctie. Dit beleid wordt versterkt voortgezet. Omgekeerd kunnen innovaties in andere (landbouw)sectoren biologische ondernemers inspireren bij verdere verduurzaming van de sector. Door het samenbrengen van innovaties uit diverse sectoren wil het kabinet bereiken dat de landbouwsector als geheel beter kan inspelen op de maatschappelijke eisen en behoeften, door gebruik te maken van het beste uit meerdere werelden.

De biologische sector presteert uitstekend op het gebied van transparantie en verbinding met de samenleving. De uitdaging voor de sector ligt hier in het bereiken van nieuwe doelgroepen in de samenleving om zichtbaarder te zijn voor een breder publiek. Daarbij doet de sector er goed aan vaker de verbinding te zoeken met andere initiatieven op het gebied van duurzaamheid, regionaliteit en kwaliteitsproductie. Verschillende concepten kunnen elkaar versterken; een geslaagd voorbeeld van zo'n gemengd concept is de Week van de Smaak.

De ambitie om verbindingen te realiseren tussen sectoren die vooroplopen in het realiseren van hoogwaardige duurzame productiewijzen wordt vertaald in drie meetbare doelstellingen.

- **10% van het onderzoeksbudget voor biologische landbouw is gericht op het leggen van de relatie met vraagstukken in de gangbare landbouw**
Biologische en gangbare landbouw kunnen van elkaar leren. Op het gebied van duurzaamheid werken ze voor een deel aan dezelfde vraagstukken. Om de uitwisseling van kennis tussen beide sectoren te bevorderen, wordt bij een deel van het onderzoeksbudget actief de relatie gelegd met vraagstukken in de gangbare sector.

- **15 gezamenlijke initiatieven verbinden biologisch en gangbaar met de samenleving**

Biologisch en gangbaar kunnen elkaar versterken. Ook op het gebied van marketing en het aangaan van verbindingen met de samenleving. Door biologisch samen met andere duurzame initiatieven in de etalage te zetten wil de overheid de vermaatschappelijking van de landbouw zichtbaar maken. De overheid ondersteunt in dit kader 15 initiatieven die zijn gericht op duurzaamheid en verbinding met de samenleving en waarin zowel biologisch als gangbaar participeren.

- **10 innovaties uit de biologische sector worden toegepast in de gangbare landbouw**

De overheid heeft middels het kennisnetwerk aanzienlijk geïnvesteerd in de verdere ontwikkeling en de verdere verduurzaming van de biologische sector. Het is van belang dat innovaties uit de biologische landbouw ook worden benut door ondernemers in de gangbare landbouw en zo bijdragen aan een algehele verduurzaming van de landbouw.

3.2 Biologisch in ontwikkeling

De biologische sector heeft kritische massa nodig om haar bijdrage aan een vermaatschappelijking van de landbouw optimaal vorm te kunnen geven. De afgelopen beleidsperiode is hard gewerkt aan het versterken van de biologische keten. Er is veel bereikt in productontwikkeling, -uitstraling en de presentatie van biologische producten. De overheid spoort de ketenpartners aan om de opgebouwde infrastructuur de komende periode verder te versterken. Samen met de sector is als doel gesteld dat de sector de marktontwikkeling binnen enkele jaren zelfstandig kan oppakken. Daarnaast wil de overheid de sector stimuleren werk te maken van verdere verduurzaming. Hier ligt een taak voor alle schakels in de keten.

De ambitie met betrekking tot biologisch in ontwikkeling is vertaald in drie meetbare doelstellingen.

- **Jaarlijks 10% groei in consumentenbestedingen aan biologische voedingsmiddelen**

Een stevige groei van de vraag naar biologische producten is de eerste voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de sector. Het is van belang dat het aanbod deze groei kan bijhouden om te voorkomen dat de groei in de vraag vooral wordt opgevuld door import en niet door omschakeling van Nederlandse boeren. Ook kunnen door te snelle groei knelpunten ontstaan in de keten, bijvoorbeeld op het gebied van de beschikbaarheid van veevoer. Voor de komende beleidsperiode wordt een jaarlijkse groei van 10% als een ambitieuze en haalbare uitdaging gezien. Deze groei moet bovengemiddeld zijn ten opzichte van de groei van de totale consumentenbestedingen aan voedingsmiddelen, zodat ook het marktaandeel van biologisch groeit.

- **Jaarlijks 5% groei in biologisch areaal**

Voor de verdere ontwikkeling van de biologische sector tot een robuuste en zelfstandige sector is areaalgroei noodzakelijk. Als indicator voor de groei van het aanbod kiest de overheid daarom opnieuw voor groei van het areaal. Gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren is de doelstelling 10 % biologisch areaal in 2010 niet realistisch. Voor de komende beleidsperiode wordt 5% jaarlijkse groei als een haalbare en stevige uitdaging gezien.

- **Handhaving 10%-norm voor beleidsondersteunend onderzoek en wettelijke onderzoekstaken**

De afgelopen periode is het LNV-budget dat beschikbaar is voor onderzoek ten behoeve van de biologische sector gestegen naar 10% van het totale budget voor beleidsondersteunend onderzoek en wettelijke onderzoekstaken. De overheid wil dit handhaven zodat de biologische landbouw zich verder kan ontwikkelen. Wel zal er meer aandacht zijn voor kennisbenutting, zowel binnen de biologische sector als tussen de biologische en de gangbare landbouw.

4. Speerpunten

De twee ambities biologisch in verbinding en biologisch in ontwikkeling zijn uitgewerkt in vier speerpunten: vraagstimulering & ketenverbindingen, ontwikkeling van de sector, regionale kracht, kennis en innovatie.

4.1 Vraagstimulering & ketenverbindingen

Dit speerpunt is gericht op het bereiken van 10% jaarlijkse groei in consumentenbestedingen en het realiseren van 15 verbindende initiatieven. Tevens ondersteunt het de innovatieve kracht van de biologische sector.

Verzelfstandiging van de samenwerking van marktpartijen

De samenwerking met ketenpartijen, zoals vormgegeven in het huidige convenant marktontwikkeling biologische landbouw, is effectief. De structuur van de Task Force, met onder meer een onafhankelijk voorzitter, een secretariaat en ketenmanagers, werkt goed en blijft de komende periode behouden. De convenantpartijen hebben in een intentieverklaring aangegeven zich middels een nieuw convenant te willen blijven inzetten voor de ontwikkeling van de biologische keten. De convenantpartijen hebben tevens aangegeven de platformfunctie van de Task Force graag te willen voortzetten en de inzet voor marktontwikkeling in de biologische sector in de komende periode te willen verzelfstandigen. De overheid ondersteunt deze wens. In de intentieverklaring voor een derde convenant wordt hierop ingegaan. Het betekent dat de financiële ondersteuning door de overheid voor vraagstimulering de komende periode geleidelijk wordt afgebouwd.

Naast verzelfstandiging van de platformfunctie hebben de convenantpartijen ook de wens de inzet te verbreden naar het stimuleren van duurzaam voedsel. Deze wens sluit aan bij de ambitie van de overheid om duurzame consumptie en productie te stimuleren. In samenwerking met de relevante partijen zullen de mogelijkheden voor het stimuleren van duurzaam voedsel verkend worden. De ambitie is om uiterlijk eind 2008 de verkenning afgerond te hebben.

Voortzetting succesvolle instrumenten

Ketenmanagement wordt ervaren als één van de meest succesvolle elementen van de convenant aanpak en blijft dan ook behouden. Als neutrale gesprekspartner voor alle schakels in de keten zijn de ketenmanagers in staat om bedrijven te bewegen tot extra inspanningen, zowel naar de consument als naar de andere schakels in de keten. Zo hebben enkele winkelketens activiteiten georganiseerd om inkopers en managers kennis te laten maken met biologische producten en de biologische productiewijze. Dit heeft bij de betreffende ketens geleid tot aanzienlijke omzetgroei voor biologisch. Ook hebben enkele producenten op advies van de ketenmanager een herpositionering doorgevoerd om de voor consumenten zo belangrijke meerwaarde van smaak en "feel good" tot uiting te brengen.

De overheid wil daarnaast de sector blijven ondersteunen in het vergroten van de zichtbaarheid in de markt, door het faciliteren van een aantal belangrijke collectieve activiteiten zoals de gezamenlijke campagnes, handelsbijeenkomsten en handelsevenementen.

Voorbeeldfunctie overheid

De resultaten op het gebied van marktstimulering zijn in eerste plaats afhankelijk van de marktdynamiek. Naast het faciliteren en stimuleren van marktpartijen heeft

de overheid zelf ook een voorbeeldfunctie. De ontwikkeling in de biologische catering laat dit goed zien. In het kader van 100% duurzaam inkopen zal bij de gehele rijksoverheid vanaf 2010 de catering voor minimaal 40% uit biologische producten bestaan. Het ministerie van LNV zet ook nu haar voorbeeldfunctie kracht bij door te verbreden naar een 100% duurzaam assortiment in 2010 met daarin minimaal 75% biologische producten en 25% andere duurzame producten.

Catering in de zorgsector

De afgelopen beleidsperiode heeft de overheid bij de stimulering van biologische catering met name ingezet op de bedrijfscatering bij overheden. De komende periode wordt de inzet verbreed naar catering in de zorgsector en op scholen. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de potentiële meerwaarde die biologisch voor deze doelgroepen heeft op het gebied van authenticiteit, smaakbeleving en educatieve waarde. In de zorgsector kan veel bereikt worden via kennisverspreiding en transparantie¹⁸. Door de ontwikkelingen rond de zogenaamde zorgzwaartebevestiging krijgen zorginstellingen meer mogelijkheden om zich te onderscheiden, bijvoorbeeld door meer aandacht voor kwaliteit en diversiteit van voeding. Het programma Zorg voor beter van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt ingezet om goede voorbeelden rond bijvoorbeeld biologische catering uit te dragen naar de gehele zorgsector.

¹⁸ In 2008 is de geboden kwaliteit van iedere zorginstelling te lezen op de site www.kiesbeter.nl.

Biologisch eten en drinken buitenshuis

Nederlanders consumeren een steeds groter deel van hun voedsel buitenshuis, in restaurants, kantines of onderweg. De verkrijgbaarheid van biologische producten in deze kanalen neemt toe. Met name topkoks geven steeds vaker aan bewust voor biologische producten kiezen. Vaak is het gebruik van biologische ingrediënten in deze kanalen echter nog onvoldoende zichtbaar. Er zijn initiatieven in de horeca om duurzaam en biologisch voedsel herkenbaar aan de consument te presenteren. Deze initiatieven sluiten aan bij een groeiende wens van consumenten om te weten wat men eet.

Naast herkenbaarheid speelt in de catering ook de verkrijgbaarheid van biologische producten een rol. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor marktpartijen. Het is van belang lange termijnrelaties binnen de keten te bewerkstelligen. De overheid ondersteunt initiatieven die het gebruik van biologische producten in de catering bevorderen en de herkenbaarheid van deze producten verbeteren. Met name de ketenmanagers kunnen hier een rol bij spelen. Het benutten van omschakelingsproducten kan de beschikbaarheid van biologische producten verbeteren en het aangaan van lange termijnrelaties binnen de keten vereenvoudigen. Hier wordt in de volgende subparagraaf verder op ingegaan.

Vermarkten van omschakelingsproducten

Stimulering van de vraag versterkt de sector alleen als het aanbod de vraag kan bijbenen. Echter door de strenge regels op het gebied van omschakeling kan het aanbod niet altijd zo flexibel inspelen op een stijging van de vraag als wenselijk is. Producenten die willen omschakelen naar de biologische productiewijze zijn veelal gebonden aan een wettelijke overgangstermijn van twee jaar (voor grondgebonden sectoren) voordat ze hun producten als biologisch kunnen afzetten. De biologische regelgeving schept mogelijkheden om deze producten als omschakelingsproducten te vermarkten. Dit gebeurt tot nu toe echter nauwelijks. Het bedrijfsleven wordt gestimuleerd de mogelijkheden te onderzoeken om dit segment tot meerwaarde te brengen. Wanneer dit lukt kan het aanbod beter aansluiten op de vraag en wordt omschakeling eenvoudiger. De overheid zal ook hier gebruik maken van haar voorbeeldfunctie door omschakelingsproducten op te nemen in de catering.

Biologisch als ingrediënt

Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving kunnen ruimte scheppen voor nieuwe initiatieven. Vanaf 2009 is het mogelijk om, onder strenge voorwaarden, in de verplichte ingrediëntenlijst van een product aan te geven dat er gecertificeerde biolo-

gische ingrediënten zijn gebruikt. Het woord 'biologisch' is wettelijk beschermd en mocht tot nu toe alleen gebruikt worden bij 100% biologische producten. Nu het gebruik van biologische ingrediënten is geregeld, kunnen producenten en de verwerkende industrie beter inspelen op de wensen van een bredere groep consumenten met een bewuste levensstijl. De producten met ingrediëntenetikettering mogen overigens niet het biologische keurmerk dragen, zodat de waarde van het keurmerk onaangetaast blijft. In de horeca, die nog niet onder de biologische regelgeving valt, is etikettering van biologische ingrediënten overigens al langer gebruikelijk. De overheid wil deze mogelijkheid nadrukkelijk onder aandacht brengen bij het bedrijfsleven en dit onderwerp agenderen via het convenant. Het is aan de markt om deze mogelijkheid op te pakken en hiermee de afzetmarkt voor biologische grondstoffen te verruimen.

Logistieke processen

Op logistiek gebied valt nog veel te winnen in de organisatie van de ketens. Biologische afzetstromen kunnen (gangbare) afzetketens beter benutten, bijvoorbeeld door het clusteren van biologische productie en verwerking of door het opzetten van combinaties met bestaande logistieke stromen in de niet-biologische sector. Hiervoor is goede samenwerking tussen verschillende ketenschakels, nationaal en internationaal, essentieel. Ook technische innovaties kunnen helpen de logistiek efficiënter te maken, zoals de ontwikkeling van technieken om de houdbaarheid van biologische producten te verbeteren. De overheid wil duurzame, vernieuwende en efficiënte logistieke systemen voor de agrofood sector bevorderen, zoals is aangegeven in de Visie Agrologistiek. Het platform Agrologistiek dat de overheid hiertoe samen met het bedrijfsleven in het leven heeft geroepen, kan worden benut om ook de logistiek van de biologische keten te versterken.

Voorlichting

De overheid vindt het belangrijk dat consumenten en producenten zich bewust zijn van de wijze waarop ons voedsel wordt geproduceerd. In opdracht van de Minister van LNV loopt hiervoor een meerjarige campagne Voedselkwaliteit bij het Voedingscentrum. In deze campagne wordt aandacht gevraagd voor de wijze waarop ons voedsel geproduceerd is en worden consumenten actief opgeroepen om zelf bewuste keuzes te maken. Deze campagne loopt tot 2011 en bevat informatie over gangbaar voedsel en duurzaam voedsel in alle vormen. Biologische producten vormen een categorie die speciale aandacht krijgt, evenals de verschillende tussensegmenten.

4.2 Ontwikkeling van de sector

Dit speerpunt is gericht op de ambitie rond de innovatieve kracht van de sector en indirect de ambities rond verdere doorgroei van de sector.

Certificeringskosten, fiscale regelingen en Groenfonds

Het vergoeden van de certificeringskosten is een blijk van waardering voor biologische primaire ondernemers voor hun bijdrage aan een duurzame landbouw. Het kabinet zet deze vergoeding voort. Hiervoor geldt een wettelijke maximale termijn van 5 jaar per ondernemer. Daarnaast kunnen de biologische ondernemers gebruik maken van de fiscale regelingen MIA, EIA en VAMIL en de regeling groenfinanciering (groen beleggen).

Kennis en innovatieregelingen

De overheid zorgt er voor dat ondernemers toegang hebben tot een adequate set van instrumenten die de innovatie kracht versterken. Het blijft in 2008 mogelijk om subsidie aan te vragen voor kennis- en adviesvragen, demonstratieprojecten en samenwerkingsverbanden bij innovaties. In 2008 worden de instrumenten onder de loep genomen en beoordeeld of aanpassing van de set van regelingen wenselijk is.

Ketenvisie

De biologische sector groeit en de diversiteit in bedrijven neemt toe. Een op

export gerichte eierproducent, een melkveehouderij met zorgtaken en natuurontwikkeling en een biologische glasgroententeler hebben toch iets gemeenschappelijks. Wat hen bindt zijn de principes achter de biologische productiemethode. De biologische sector heeft de ambitie om door de hele keten op de meest duurzame wijze voedsel te produceren. Op termijn wil de sector meer aspecten van duurzaamheid, zoals arbeidsomstandigheden, logistieke ketens en energie in haar productiewijze integreren. Een pittige ambitie. Immers ook de gangbare landbouw wordt steeds duurzamer.

Het ligt voor de hand dat de sector een ketenvisie ontwikkelt waarin wordt aangegeven hoe deze ambitie kan worden bereikt. De overheid ondersteunt, waar nodig, de sector actief bij het formuleren van een dergelijke ketenvisie. Een ketenvisie geeft de context aan waarbinnen innovatieve ideeën en nieuwe concepten zich kunnen ontwikkelen, zonder dat het karakter van biologisch verloren gaat. De diversiteit van de sector moet hierin goed tot uitdrukking komen. Dit betekent voor de overheid ruimte geven aan de bedrijven die zich specialiseren in het goed, grootschalig en vakkundig telen van biologische producten voor de wereldmarkt, maar ook ruimte geven aan bedrijven die produceren voor het topsegment van de markt en aan bedrijven die bedrijven die de toegevoegde waarde zoeken in producten voor de lokale markt, al dan niet in combinatie met andere functies.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie (GLB)

De agrarische sector als geheel, inclusief de biologische sector, heeft te maken met aanpassingen van het GLB. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid wordt beïnvloed door wereldwijde vraagstukken op het gebied van klimaat, water, energie en grondstoffen, maar ook door de ontwikkeling van het landelijk gebied. De landbouwsteun is inmiddels grotendeels ontkoppeld van de productie en zal in de toekomst hiervan volledig worden losgemaakt. Tegelijkertijd wordt de maatschappelijke context van de landbouwproductie steeds belangrijker, onder andere via de cross compliance¹⁹. De overheid zal zich er voor inzetten dat de Europese inkomens- toelagen, meer dan al het geval is, worden gekoppeld aan maatschappelijke waarden op het gebied van voedselveiligheid en –zekerheid, zorg voor het milieu, zorg voor het landschap, het behoud van soortenrijkdom en voor dierenwelzijn. Het ligt voor de hand dat de biologische landbouw van deze ontwikkeling kan profiteren daar ze met haar productiewijze bijdraagt aan bovengenoemde waarden. Hoe een en ander in concrete maatregelen kan worden uitgewerkt zal afhankelijk zijn van de komende besluitvorming over de Health Check,²⁰ die tegen het einde van 2008 wordt verwacht.

Aanbodkrapte

Op het moment van schrijven van deze nota is er voor de meeste productgroepen sprake van een sterk groeiende vraag. Daarmee ontstaat er, naast de voort te zetten aandacht voor vraagstimulering, aanleiding voor het stimuleren van het aanbod aan biologische producten. Het is de sector duidelijk dat een geleidelijke groei van het aanbod noodzakelijk is. De overheid heeft een inventarisatie laten uitvoeren naar knelpunten bij omschakeling en mogelijke oplossingen hiervoor.

Op dit moment volgt het aanbod de vraag niet. Uit onderzoek door de WUR²¹ blijkt dat hier verschillende factoren aan ten grondslag liggen. In de eerste plaats reageert het aanbod vertraagd op de aantrekkende markt. Dit komt deels door de wettelijk vastgelegde omschakeltermijn van twee jaar. Daarnaast nemen potentiële omschakelaars een afwachtende houding aan. De biologische markt kampte in het verleden met groeistuipten, na een plotselinge toename van het aantal omschakelaars volgden meestal enkele mindere jaren. Die ervaring heeft ondernemers voorzichtig gemaakt. De onderzoekers constateren dan ook dat terughoudendheid is geboden bij eventueel ingrijpen. De krapte in de markt is vrij recent ontstaan en voor ondernemers die nog niet zo lang geleden zijn omgeschakeld, zijn de betere prijzen zeer welkom.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er ook belemmeringen zijn in de de randvoorwaardelijke sfeer. Een niet te onderschatten belemmering is het negatieve beeld van biologische landbouw bij gangbare ondernemers. Daarnaast is de organisatie-

19 Het geheel aan eisen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid, en dierenwelzijn, waaraan de boer moet voldoen wil hij in aanmerking komen voor zijn volledige bedrijfs- toelag.

20 De evaluatie en eventueel daaruit voortvloeiende herzieningsvoorstellen op EU-niveau, ten aanzien van het in 2003 herziene stelsel van directe inkomenssteun in het Gemeenschappelijk Land- bouwbeleid.

21 Sukkel, W. et al (2007). Quick scan omschakeling naar biologische landbouw anno 2007. PPO publicatienummer 363 (WUR).

22 Sukkel, W. en B. van der Waal (2007). Stimuleren van Omschakeling naar biologische landbouw anno 2007. PPO publicatienummer 368 (WUR). Zie www.biokennis.nl.

kracht van de keten een bepalende factor voor succesvolle groei. In een goed georganiseerde keten kan het aanbod de vraag makkelijker volgen. Met name in de dierlijke sectoren loopt de omschakeling beter vanwege goede ketenafspraken (afnamegaranties). In de akker- en tuinbouw hebben ondernemers te maken met meerdere ketens, waardoor ketenafspraken minder makkelijk tot stand komen. In een vervolgrapport bevelen de onderzoekers de overheid aan maatregelen te kiezen die niet direct leiden tot omschakeling, maar de potentiële groep omschakelaars vergroot.²² Dit sluit aan bij de opvatting van de overheid over haar eigen rol. De overheid ziet het als primaire verantwoordelijkheid van de ketenpartijen om te zorgen dat de grondstoffenproductie de marktvaart naar producten volgt en dit eventueel vast te leggen in een ketenvisie. De rol van de overheid ligt voornamelijk op het gebied van communicatie en kennisoverdracht. De overheid zal samen met ketenpartijen werken aan het verbeteren van het imago van de biologische landbouw en zet instrumenten in die het kennisniveau van ondernemers bevorderen. De overheid wil tevens onderzoeken in hoeverre bestaande instrumenten op het gebied van grondverkeer kunnen worden ingezet om biologische gronden die op de markt komen voor de biologische sector te behouden. Tenslotte speelt de overheid door haar inkoopbeleid een rol bij het creëren van een markt voor omschakelingsproducten, zoals aangegeven bij het eerste speerpunt. Ook provincies kunnen een rol spelen in de aanpak van aanbodskrapte. Provincies als Noord-Holland en Noord-Brabant zijn al zeer betrokken en ontwikkelen projecten op dit vlak.

Internationale wet- en regelgeving

Het wettelijk kader is bijzonder relevant voor de ontwikkeling van de biologische sector. De overheid is verantwoordelijk voor het implementeren, controleren en handhaven van regelgeving voor de biologische landbouw. Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving kunnen ruimte scheppen voor nieuwe initiatieven. Dit is een permanente taak voor de Minister van LNV. De Minister zal zich als onderdeel van deze permanente taak in Brussel blijven inzetten voor een strikte regelgeving ten aanzien van het sluiten van kringlopen, onder andere wat betreft het gebruik van biologisch uitgangsmateriaal. De wetgeving voor biologische landbouw is vastgelegd in EG-verordening 2092/91. In juni 2007 heeft de Europese Raad de EU-verordening biologische productie en etikettering aangenomen, die de huidige verordening zal vervangen per 1 januari 2009. De uitvoeringsbepalingen worden nog opgesteld. De overheid zal actief inzetten op voor de burger transparante uitvoeringsbepalingen die de principes van de biologische landbouw respecteren en gericht zijn op verdere ontwikkeling van de sector. Ook zal ingezet worden op verdere harmonisatie van de interpretatie van de regels, vermindering van administratieve lasten en een verbeterde toegang tot de Europese markt voor ontwikkelingslanden.

Basisvoorwaarde voor een verdere groei van de biologische sector is dat deze voldoet aan zowel de eisen van de biologische productiewijze en verwerking, als aan algemene eisen, bijvoorbeeld op het gebied voedselveiligheid en etikettering. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat biologische producten aan alle relevante regelgeving voldoen.

Eén van de eisen die op grond van Europese regelgeving aan biologische producten worden gesteld is dat deze zonder gentechnologie zijn geproduceerd. Dit betekent dat de overheid zorgt dat biologische ondernemers voldoende ruimte hebben om aan deze eis te kunnen voldoen en dat tegelijkertijd andere ondernemers de vrijheid hebben om te kiezen voor genetisch gemodificeerde teelten. Om de keuzemogelijkheden voor zowel consumenten als producenten vorm te geven, hebben betrokken private partijen afspraken over coëxistentie²³ gemaakt.

Ook op wereldwijde schaal spant het kabinet zich in om de Nederlandse ambities voor biologische landbouw te realiseren. Internationale overeenstemming over de principes van de biologische landbouw en verdere uniformering van productievoorschriften en het controleregime zijn daarbij essentieel, al zullen regionale verschillen mogelijk moeten blijven. Nederland zal, al dan niet via de Europese Commissie, een actieve bijdrage leveren aan de discussie over deze onderwerpen

23 De EU heeft in haar aanbeveling met richtsnoeren van 23 juli 2003 (2003/556/EG) aanbevolen dat de lidstaten nationale strategieën en werkwijzen voor co-existentie ontwikkelen. Onder co-existentie wordt in dit verband verstaan het naast elkaar bestaan van genetisch gemodificeerde, biologische en gangbare teelten. Uitgangspunt hierbij is het waarborgen van de keuzevrijheid van consumenten en producenten in de primaire sector.

binnen de Codex Alimentarius en andere relevante fora, zoals de OESO en FAO²⁴. Ook hierbij is het uitgangspunt dat administratieve lasten als gevolg van te detailistische regelgeving moeten worden voorkomen.

Overige sectorontwikkeling, voorlichting en advies

De overheid werkt op projectbasis samen met Biologica, een ketenorganisatie waarin de biologische primaire producenten, de toeleverende en verwerkende industrie, de handel en de detaillisten participeren. Naast belangenbehartiging ontplooit Biologica activiteiten op het gebied van sectorontwikkeling, beleidsadvies over onderzoek en regelgeving, voorlichting over de biologische productiewijze, samenwerking met de gangbare sector en ondersteuning van initiatieven om de biologische landbouw te stimuleren. De overheid kent alleen middelen toe voor ondersteuning van de sector, voorlichting en advisering aan de overheid. Behalve Biologica kunnen in principe ook andere organisaties hiervoor in aanmerking komen.

4.3 Regionale kracht

Dit speerpunt richt zich met name op het realiseren van 15 initiatieven die biologisch en gangbaar verbinden met de samenleving.

Verbinding

Het provinciale en regionale niveau is bij uitstek het niveau waar de verbinding van de landbouw met de samenleving vorm krijgt. Hier immers speelt de relatie burger-boer, stad-platteland, landbouw-landschap, onderwijs-bedrijfsleven. De relatie tussen de biologische ondernemers en hun nabije omgeving varieert sterk. Een deel van de ondernemers is sterk gericht op hun nabije omgeving, doordat een deel van hun afzet plaatsvindt via huisverkoop of abonnementen. Andere ondernemers zijn meer gericht op afzetketens waarbij hun producten in de (regionale) supermarkten of de wereldmarkt worden afgezet.

Op regionaal niveau zijn er initiatieven die biologische landbouw verbinden met andere functies, zoals natuurbeheer, recreatie, educatie en zorg. Hiermee spelen biologische ondernemers in op de behoeftes van de stedelijke bevolking en zorgen daarmee voor versterking van de relatie tussen stad en platteland. Een voorbeeld hiervan is het actieprogramma Proeftuin Amsterdam, een samenwerkingsverband tussen verschillende overheden op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Dit actieprogramma is bedoeld om de relatie tussen Amsterdam en het ommeland te versterken door onder andere consumptie van voedsel uit de nabije omgeving te stimuleren. De overheid wil een aantal van de meest aansprekende initiatieven op provinciaal of regionaal niveau ondersteunen. De overheid heeft daarbij een voorkeur voor projecten die de biologische landbouw (nog) meer met zijn omgeving en met andere sectoren verbindt.

Clustering

Biologische ondernemers zitten verspreid over het hele land. Vanuit de kringloopgedachte, maar ook vanwege agrologistieke redenen, kan het efficiënter zijn om biologische bedrijven meer te clusteren. Clustering bevordert de samenwerking tussen bedrijven, zowel tussen primaire bedrijven als tussen de verwerkende bedrijven. Hierdoor ontstaan grotere herkenbare, maar ook sterkere en stabielere biologische landbouwkernen. Tegelijkertijd wordt hiermee de biologische sector ook zichtbaarder voor andere ondernemers en burgers. De rijksoverheid kan deze clustering niet organiseren, maar wel faciliteren door bijvoorbeeld gericht onderzoek en het bijeenbrengen van relevante partijen.

4.4 Kennis en innovatie

Dit speerpunt is gericht op zowel de ontwikkeling van de biologische sector als de ambitie om biologische en gangbare landbouw meer met elkaar te verbinden.

Bioconnect

De afgelopen jaren hebben overheid en sector geïnvesteerd in de kennisontwikke-

25 zie www.bioconnect.nl

26 verspreiding van kennis vindt onder andere plaats via de website www.biokennis.nl

ling en -verspreiding, onder andere door het opzetten van het vraaggestuurde kennisnetwerk Bioconnect²⁵. Dit is een voor Europa uniek netwerk, waarin de sector een belangrijke rol heeft in de sturing van onderzoek en kennisverspreiding. De kennisontwikkeling en kennisverspreiding²⁶ hebben grotendeels naar tevredenheid gewerkt. De overheid hecht hier veel waarde aan en zal haar bijdrage aan dit kennissysteem daarom continueren, met daarbij duidelijk aandacht voor het proces van kennisbenutting. Het vraaggestuurde kennissysteem is nieuw. Hoewel het systeem goed werkt, is er ook een aantal verbeterpunten. Deze verbeterpunten worden hieronder besproken.

Kennis- en innovatieagenda

Door de huidige manier van werken in Bioconnect ligt de nadruk op (korte termijn) praktijkvragen en in mindere mate op strategische, keten- en bedrijfsgerichte vraagstukken. Bioconnect zal meer dan tot nu toe de ketenpartijen moeten betrekken bij en aandacht moeten besteden aan dergelijke vraagstukken. Om het aandeel strategische, keten- en bedrijfsgerichte vraagstukken te vergroten zal de overheid de sector ondersteunen bij het formuleren van een kennis- en innovatieagenda. Deze agenda zal ook een bijdrage leveren aan een toenemende samenwerking tussen nationale en internationale onderzoeksinstellingen. In deze agenda zal ook aandacht worden besteed aan kennisbenutting in de regio en de rol van het onderwijs daarbij.

Optimalisering van kennisuitwisseling tussen en binnen biologische deelsectoren

De afgelopen jaren was er te weinig aandacht voor het feit dat ook de verschillende biologische deelsectoren van elkaar kunnen leren. Dit kan verbeteren door samenwerking te organiseren op gezamenlijke thema's, zoals het sluiten van kringlopen, bodem- en bemestingsvraagstukken, huisverkoop of verbrede landbouw. Om de beoogde kennisuitwisseling binnen de biologische sector te optimaliseren, zet de overheid de komende jaren gericht in op zowel een betere regie als op de monitoring van kennisoverdracht en -benutting. Daarnaast blijft het kabinet de biologische (bedrijfs)netwerken financieel en inhoudelijk ondersteunen.

Kennisuitwisseling tussen biologisch en gangbaar

De verspreiding van kennis en ervaring uit de biologische landbouw naar de gangbare sector kan versterkt worden. Gebleken is dat niet alle daarvoor geschikte kennis automatisch door de gangbare sector wordt herkend en toegepast. Daarom zal de komende periode meer aandacht geschonken worden aan de kennisbehoefte van de gangbare landbouw ten einde de beschikbare kennis en ervaring vanuit de biologische landbouw beter te laten aansluiten en gericht te kunnen verspreiden. Daar waar sprake is van parallelle belangen of vergelijkbare vraagstukken wordt actief de verbinding gelegd tussen beide sectoren om gezamenlijk kennis te ontwikkelen en/of problemen aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn milieu-vraagstukken, diergezondheid, dierenwelzijn, verbreding van de landbouw en verbinding met de samenleving. Daarnaast kan biologisch leren van innovaties uit de gangbare landbouw, zoals de energieleverende kas en verbetering van logistieke processen in de keten. Bij 10% van het onderzoeksbudget voor biologische landbouw wordt actief de relatie gelegd met vraagstukken uit de gangbare sector.

Verduurzaming en versterking van de innovatieve kracht

De overheid blijft de innovatieve kracht van de sector, het ondernemerschap en de verdere verduurzaming van biologisch stimuleren. Dit laatste blijft nodig omdat de biologische landbouw als totaalconcept wel duurzaam is, maar zich op een aantal specifieke duurzaamheidsaspecten zeker nog kan verbeteren. Inhoudelijk gezien blijft de kennisontwikkeling rondom alle aspecten van biologisch produceren op primaire bedrijven en in de keten belangrijk. De bredere kijk op duurzaamheid die elders in deze nota naar voren komt, moet in het onderzoek eveneens een aandachtspunt worden. Nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de toenemende belangstelling van consumenten voor gezondheid en voeding of EU-regelgeving rondom de zogenoemde ingrediëntenetikettering, bieden ook kansen aan onder-

nemers. Door middel van gericht onderzoek naar de uitwerking van deze mogelijkheden kan de overheid de sector ondersteunen om hiermee verdere groeimogelijkheden te vinden. Dergelijke punten zullen onderdeel uitmaken van de kennis- en innovatieagenda.

Onderwijs en biologische landbouw

Het groen onderwijs (VMBO, MBO, HBO, WO) vervult een belangrijke rol bij het overdragen van kennis. Er wordt al enige jaren gewerkt aan het verbeteren en versterken van de kenniscirculatie en samenwerking tussen het onderzoek, het onderwijs en de ondernemers. Op regionaal niveau zijn er goede mogelijkheden om praktijkkennis uit het bedrijfsleven via korte lijnen in te brengen bij het groen onderwijs en omgekeerd. Hierbij wordt gedacht aan voorlopers in de keten die op kleine schaal experimenteren met nieuwe ontwikkelingen binnen de biologische sector. De overheid faciliteert deze samenwerking de komende beleidsperiode onder andere via het programma biologische landbouw van de Groene Kennis Coöperatie (GKC).

Ook scholen buiten het groen onderwijs kunnen een verbinding leggen met biologische landbouw. Dit wenst de overheid te realiseren door bijvoorbeeld aan te haken bij initiatieven rond school en educatie, zoals smaaklessen, de 'biobites' in de provincie Noord-Holland en maatschappelijke stages voor studenten in de biologische sector, of deze helpen mogelijk te maken.

Om invulling te geven aan het versterken van de samenwerking tussen onderwijs, onderzoek en ondernemers zal de overheid middels de Regeling Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs middelen beschikbaar stellen.

5. Financiën

Voor de uitvoering van de beleidsnota biologische landbouwketen 2008 – 2011 heeft het rijk de bedragen beschikbaar zoals vermeld in onderstaande tabel.

Bij alle speerpunten werkt de overheid samen met het bedrijfsleven en/of maatschappelijke organisaties. Dit betekent dat ook het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties activiteiten ontwikkelen en hier zelf in investeren, variërend van 50% tot 70% per activiteit. In het kader van de verzelfstandiging van vraagstimulering zal de bijdrage van de overheid afnemen, zowel in absolute als relatieve termen. Voor het speerpunt Kennis en innovatie ligt dit anders, de investeringen worden hier grotendeels gedragen door de overheid.

	Miljoen euro
<i>Vraagstimulering en ketenverbindingen</i>	
• Vervolg convenant en deelconvenant	6,1
• Mediacampagne	1,6
• Ketenverbindingen	0,6
<i>Sectorontwikkeling</i>	
• Aanpak aanbodkrapte	0,5
• Vergoeding certificeringskosten	1,8
• Ondersteuning sector, voorlichting en advies aan de overheid ²⁷	1,6
• Kennis- en innovatieregelingen	3,5
<i>Regionale kracht</i>	
• Ondersteunen regionale initiatieven	1,0
<i>Kennis en innovatie</i>	
• Onderzoeks- en kennisbenuttingsthema's ²⁸	28,9
• Vraagsturing onderzoek (bioconnect)	0,8
• Kennisdoorstroming (bedrijfsnetwerken)	1,8
• Onderwijs	1
TOTAAL	49,2

27 Toekenning op projectbasis

28 10% van totale LNV-budget voor beleidsondersteunend onderzoek en wettelijke onderzoekstaken, gebaseerd op de LNV begroting van 2008. Bij veranderingen in het totaalbudget, beweegt het budget voor biologische landbouw mee.

Bijlage 1. Intentieverklaring Marktontwikkeling Biologische Landbouw

INTENTIEVERKLARING

Marktontwikkeling Biologische Landbouw

Vanuit het oogpunt van verduurzaming van de landbouw- en voedselketen, hebben ondergenoemde partijen de intentie om voor de komende 4 jaar, van 2008 tot en met 2011, zich in te zetten voor de marktontwikkeling biologische landbouw en een derde Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw af te sluiten. Partijen hebben daarbij één centrale doelstelling, namelijk dat de biologische keten een robuuste sector wordt die zich zelfstandig, d.w.z. op eigen kracht verder ontwikkelt. Voor een robuuste sector is nodig een voldoende kritische massa om de bewegingen in de markt op te kunnen vangen zonder in ernstige problemen te komen. Met zelfstandig wordt bedoeld: de sector kan zelf investeringen doen om continu toekomstgericht en marktconform te kunnen werken, op basis van vraag en aanbod en gericht op marktontwikkeling, zonder daarvoor specifieke steun van derde partijen (anders dan 'normale steun' die voor het gehele bedrijfsleven beschikbaar is) te ontvangen.

Op basis van de inzichten en ervaringen van voorgaande jaren wordt aan de volgende randvoorwaarden gedacht:

- een verantwoorde omzetgroei en omvang per (deel-)sector;
- een evenwichtige groei van het aanbod;
- gemeenschappelijke promotie en voorlichting;
- gezonde groei van im- en export;
- goede samenhang tussen markt- en kennisontwikkeling;
- stimulering van marketing- en productontwikkeling;
- dynamische wisselwerking en daardoor wederzijdse versterking tussen biologische sector en duurzame initiatieven in de gangbare sector;
- verzelfstandiging via visievorming, strategie en organisatie.

De komende maanden willen de partijen een nadere invulling geven aan deze randvoorwaarden die zullen worden verwoord in het Derde Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw waarbij ook gekeken zal worden naar de inspanningen die de convenantpartijen daarbij zelf zullen nemen. FNLI neemt hierbij een bijzondere positie in, door zich vooral te richten op het stimuleren van duurzame voeding en productie in haar algemeenheid. In dat kader wordt het gewaardeerd dat er de komende tijd ook een samenhangend en versterkend overheidsbeleid ten aanzien van duurzame voeding en productie tot stand komt, en wordt betrokkenheid van het bedrijfsleven via een soortgelijke intentieverklaring wenselijk geacht. Tenslotte hebben ook de maatschappelijke organisaties de intentie om een 2^e deelconvenant af te sluiten. Uiterlijk januari 2008 zal de definitieve convenanttekst ondertekend zijn.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Gerda Verburg


Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), rechtsgeldig vertegenwoordigd
door de heer Ing. Antoon Vermeer;



Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer Kees Menkhorst;



Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer Klaas van den Doel;



Vereniging Nederlandse Cateringorganisaties (Veneca), rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer drs Teun Verheij;



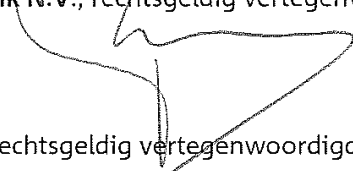
Vereniging Biologische Producenten (VBP) en Promotiebureau Biologische Speciaalzaken (PBS), rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer drs Bavo van den Idsert;



Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A., hierna te noemen Rabobank Nederland, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer Bart Jan Krouwel;



Triodos Bank N.V., rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer Peter Blom;



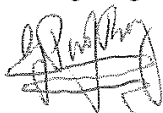
Biologica, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer ir Arie van den Brand;



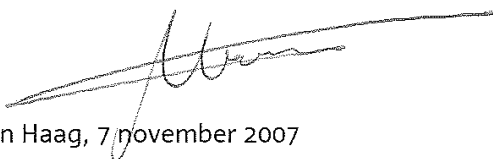
Vereniging Natuurmonumenten, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer Teo Wams;



Dierenbescherming, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer Bert van den Berg;



Provinciale Milieufederaties, rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer Reinder Hoekstra



Den Haag, 7 november 2007

2/2