

Vergaderjaar 2008–2009

29 842

Beleidsnota Biologische Landbouw 2005–2007

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2008

In het debat op 3 maart jl. over de beleidsnota Biologische landbouwketen 2008–2011 «biologisch in verbinding, perspectief op groei» (Kamerstuk 29 842, nr. 33) is het onderwerp aanbodskrapte van biologische producten besproken. Hierbij wil ik u informeren over de aanpak voor het beter in balans brengen van vraag en aanbod van biologische producten. Deze brief dient mede ter beantwoording van de motie 29 842, nr. 21, van de leden Jacobi, Atsma en Van Gent over het streven naar meerjarige ketenafspraken en het onderzoeken van de mogelijkheden voor het opzetten, voeden en beheren van een «revolving fund». Bredere oogmerk achter de motie is het verkleinen van de inkomensdip tijdens de omschakeling en het zo bevorderen van het aantal reële en potentiële omschakelaars.

Achtergrond

In 2007 is door de zeer sterke groei in consumptie van biologische producten aanbodskrapte ontstaan. Dit is een natuurlijk proces van een relatief kleine markt. Groei gaat altijd gepaard met golfbewegingen in aanbod en vraag. Marktpartijen wijzen daarom op de noodzaak van een geleidelijke groei en op terughoudendheid bij eventueel ingrijpen in de fragiele markt. Marktveranderingen in een buurland kunnen van grote invloed zijn op de ontwikkeling van de productie en prijzen in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld is door een sterke toename van het aanbod en een tegelijkertijd iets teruglopende consumentenvraag een overschot aan biologische zuivel ontstaan. Dit heeft een direct negatieve invloed op de export van Nederlandse biologische zuivel naar het Verenigd Koninkrijk en geeft druk op de melkprijs.

Het gaat erom een situatie te bereiken waarin het aanbod sneller de veranderende vraag kan volgen. De aanbeveling van onderzoekers¹ is om in te zetten op maatregelen om de groep potentiële omschakelaars te vergroten en niet op maatregelen die direct leiden tot omschakeling.

¹ Sukkel, W. et al (2007). Quick scan omschakeling naar biologische landbouw anno 2007. PPO publicatienummer 363 (WUR); en Sukkel, W. en B. van der Waal (2007). Stimuleren van Omschakeling naar biologische landbouw anno 2007. PPO publicatienummer 368 (WUR).

Uit onderzoek blijkt dat er diverse belemmeringen zijn in de randvoorwaardelijke sfeer. Een niet te onderschatten belemmering is het negatieve beeld van biologische landbouw bij gangbare ondernemers. Andere belemmeringen zijn: de benodigde kennis en kunde, de vergrijzing, de goede prijzen van gangbare producten, economische belemmeringen en het ontbreken van vertrouwen in de biologische markt(ontwikkeling). Als cruciale factor voor succesvolle groei wordt de organisatiekracht van de keten genoemd. In een goed georganiseerde keten kan het aanbod de vraag makkelijker volgen.

Initiatieven

Inmiddels zijn er al vele initiatieven gaande om de omschakeling te bevorderen, variërend van een meerprijs voor omschakelingsproducten (uit het 2e jaar van de omschakeling) tot het organiseren van omschakelbijeenkomsten. Naast deze losse initiatieven zijn marktpartijen in samenwerking met de overheid bezig met een gestructureerde landelijke aanpak. Ter voorbereiding van de landelijke aanpak is de pilot «biologisch ondernemen», ontwikkeld door de ZLTO in overleg met LNV en de provincies Noord Brabant en Zeeland. De pilot is specifiek gericht op de akkerbouw met als doel de groep potentiële omschakelaars te vergroten. LNV draagt financieel bij aan deze pilot, omdat het uitgaat van een geregisseerde ketenaanpak. Het project brengt betrokken marktpartijen (verwerkers) bij elkaar voor het organiseren van gezamenlijke activiteiten voor primaire ondernemers, zoals werving en excursies naar biologische bedrijven. De verwerkers investeren zelf door bijvoorbeeld het aanbieden van afzetgaranties en hogere prijzen voor omschakelproducten, maar ook een herpositionering van het onderdeel biologisch binnen de totale bedrijfsstrategie. De pilot loopt nog, maar heeft voldoende lessen opgeleverd voor de uitrol van een landelijke totaalaanpak.

Totaalaanpak aanbodskrapte

De afgelopen maanden heb ik een totaalaanpak ontwikkeld met marktpartijen die gericht is op het versterken van de ketenregie. Doel is het vergroten van de groep potentiële omschakelaars door het organiseren van gezamenlijke activiteiten op het gebied van communicatie en kennisuitwisseling, het bieden van afzetgaranties en/of een meerprijs voor omschakelproducten. Ook provincies spelen hierbij een belangrijke rol, zij versterken de totaalaanpak door aanvullende activiteiten.

Met deze totaalaanpak wordt het tweede deel van de motie ten aanzien van het streven naar meerjarige ketenafspraken en -contracten ingevuld. De kern van de totaalaanpak draait om samenwerking en sturing, waarbij per sector maatwerk kan plaatsvinden. Voor akkerbouw is de situatie namelijk anders dan voor bijvoorbeeld de varkenssector.

De aanpak bestaat uit de volgende elementen:

- Regisseurs: de ketenmanagers, die ook ingezet worden voor de marktontwikkeling, worden ingezet als regisseurs om verdergaande ketensamenwerking te realiseren. Het gaat in eerste instantie om de sectoren akkerbouw en zuivel omdat in deze twee sectoren de aanbodskrapte om de meeste aandacht vraagt en, met name bij de akkerbouw, de keten slechter ontwikkeld is.
- 1 loket: er komt één duidelijk herkenbaar loket voor ondernemers waar relevante informatie over omschakeling beschikbaar is.
- Contracten met verwerkers: er worden contracten gesloten met verwerkers waarin aangegeven wordt wat de inzet van de verwerker zelf is. Dit kan variëren van een meerprijs voor omschakelproducten en aanpassing van interne communicatie tot begeleiding van een potentiële omschakelaar.

- Individuele begeleiding: voor het verkennen van de optie biologische landbouw voor het bedrijf, het maken van omschakelplannen. De bestaande regeling Beroepsopleiding en Voorlichting biedt financiële ondersteuning voor advies op dit vlak. De verwerkers kunnen adviseurs hiervoor inschakelen of dit zelf aanbieden.

Ik ben er van overtuigd dat met deze aanpak de groep potentiële omschakelaars vergroot wordt, waarmee beter ingespeeld kan worden op de behoefte aan omschakeling op basis van een reële marktvraag. Tegelijkertijd wordt via deze initiatieven bijgedragen aan het verkleinen van de inkomensdip tijdens de omschakelperiode.

Naast bovenstaande totaalaanpak die ik met het bedrijfsleven heb ontwikkeld en gericht is op het vergemakkelijken van de omschakeling heb ik ook andere initiatieven genomen en maatregelen ingezet. Het totaal van deze initiatieven en maatregelen kan in aanzienlijke mate bijdragen aan het verkleinen van de inkomensdip tijdens de omschakelperiode. Deze inkomensdip ontstaat door een combinatie van hogere kosten van arbeid, door (des)investeringen en lagere opbrengsten per eenheid (mogelijk 30%).

Aanvullende inzet van instrumenten

Een factor dat van invloed kan zijn op de omschakeling is het verkorten van de omschakelperiode. Dit is nu feitelijk het geval voor veehouders die hun eigen voer verbouwen. Zij kunnen na 1 jaar al hun producten biologisch afzetten omdat zij hun eigen omschakelvoer mogen gebruiken. Zeer recent is door de Europese Commissie voorgesteld de tijdelijke regeling om te zetten in een definitieve regeling. Ik heb dit actief bepleit in Brussel en ben verheugd dat de lidstaten dit voorstel aanvaard hebben.

Het verbeteren van de kennis van de ondernemer over biologische landbouw is een ander factor van belang. Goede kennis is van belang om de terugloop in productie te beperken en daarmee de omzet. Als onderdeel van de landelijke aanpak heb ik daarom gekeken hoe de instrumenten van LNV beter ingezet kunnen worden ten behoeve van potentiële omschakelaars. Door het aanpassen van de aanvraagtermijn van de kennisregeling Bedrijfsopleiding en Voorlichting kan deze beter gebruikt worden door primaire ondernemers om een eventuele omschakeling te verkennen. Deze regeling zal nu het hele jaar open zijn, waardoor ondernemers op elk gewenst moment beroep kunnen doen op maximaal 1500 euro per jaar voor bijvoorbeeld het maken van een omschakelplan.

Tevens zal ik extra inzetten op over het beschikbare fiscale instrumentarium. Uit nader onderzoek bleek dat ondernemers onvoldoende bekend waren met de mogelijkheden van bijvoorbeeld de groenfinanciering. Op fiscaal gebied zijn namelijk verschillende instrumenten beschikbaar die ondersteuning bieden voor de kosten van extra investeringen. Dit zijn de investeringsaftrekregelingen VAMIL, MIA en EIA, die de kosten verlagen van investeringen tijdens de omschakeling. Met de VAMIL mogen de afschrijvingen van investeringen ook een aantal jaren later in mindering gebracht worden op de fiscale winst, wat gunstig is voor de ondernemer omdat op het moment van omschakelen zelf de fiscale winst vaak (te) laag is.

Daarnaast kunnen omschakelaars gebruik maken van de groenfinanciering. Deze faciliteit lijkt in haar resultaat op wat de motie middels een revolving fund wil bereiken. Voor de groenfinanciering geldt een lager rentepercentage, namelijk 1,2% onder de marktrente. De huidige marktrente is ongeveer 6%. Het kan gebruikt worden voor financiering van vaste activa. Het blijkt dat er bij ondernemers soms verwarring bestaat

over wat nu precies gefinancierd kan worden, hetgeen mogelijk leidt tot een verkeerde inschatting van de mogelijkheden voor omschakeling. In het totaalpakket zet ik daarom ook extra in op voorlichting over de groenfinanciering. Verder worden de certificeringskosten vergoed voor een periode van vijf jaar.

Uit onderzoek naar de effectiviteit van deze bestaande financiële regelingen blijkt dat deze regelingen over het algemeen als voldoende worden ervaren. Ook blijkt er geen gedragen behoefte te zijn aan nieuwe regelingen op dit vlak.

Verder verken ik in hoeverre de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een mogelijke rol kunnen spelen. In de Houtskoolschets Europees landbouwbeleid 2020 heeft het kabinet aangegeven dat het bestaande instrumentarium vervangen zou moeten worden door een systeem dat de verdere marktorientatie van de sector stimuleert, in combinatie met beloning van maatschappelijke prestaties en compensatie voor aanmerkelijke belemmeringen bij agrarische bedrijfsuitvoering. Het ligt voor de hand dat de biologische landbouw van deze ontwikkeling kan profiteren daar ze met haar productiewijze bijdraagt aan maatschappelijke waarden.

Op uw verzoek heb ik tevens de voor- en nadelen van een revolving fund als aanvullend instrument onderzocht. Hieruit blijkt het volgende: Het vullen van een dergelijk fonds vraagt om een bedrag van ongeveer 90 miljoen euro, verspreid over 6 jaar. Dit bedrag is gebaseerd op de volgende aannames:

- 70 nieuwe landbouwbedrijven per jaar, gebaseerd op de cijfers van Skal voor 2007 en 2008, zijnde respectievelijk 80 en 60 nieuwe landbouwbedrijven.
- 100% van alle nieuwe bedrijven maken gebruik van het revolving fund, aangezien het goedkoper is dan uit eigen of vreemd vermogen te putten
- een gemiddelde lening van 350 000 euro per bedrijf voor de hele omschakeling, waarbij geen rekening is gehouden met de verwachte positieve effecten van de eerder gepresenteerde totaalaanpak
- een omschakelperiode van 2 jaar
- een terugbetaling van het geleende bedrag verspreid over 5 jaar ná de omschakeling

Deze aannames zijn volgens experts gebaseerd op realistische verwachtingen en cijfers. Het bedrag zou nog hoger kunnen worden als dit fonds een extra grote impuls aan de omschakeling zou geven.

Om het fonds gevuld te houden, zal rekening gehouden moeten worden met mogelijke uitval, ondanks (eventuele) afzetgaranties. Dit betekent dat provisiekosten berekend moeten worden die tenminste de verliezen door uitval dekken en eventueel ook de uitvoeringskosten.

Ik heb de behoefte aan een revolving fund gepolst bij de sectorvertegenwoordiging, experts en een aantal ondernemers. Het blijkt dat er verschillend gedacht wordt over het opzetten van een zachte lening of omschakelfonds. De sector geeft vooral aan dat de ketenaanpak belangrijk te vinden. Daarnaast vindt de sector dat de biologische landbouw structureel een bijdrage moeten krijgen voor de geleverde groene en blauwe diensten door herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Experts geven aan dat een zachte lening niet nodig is, gezien de fiscale mogelijkheden die er al zijn. Sommige ondernemers verwachten dat hierdoor meer ondernemers zullen omschakelen. Daarentegen vrezen andere ondernemers dat een zachte lening niet de ondernemers aantrekt met de kwaliteiten die nodig zijn voor biologisch ondernemerschap. Zij vinden dat de markt de grootste stimulans moet zijn om te kiezen voor biologische landbouw.

Zelf heb ik grote verwachtingen van de hierboven gepresenteerde totaal-aanpak die bovendien op een breed draagvlak kan rekenen in de hele keten. In de totaalaanpak wordt namelijk ook gewerkt aan andere knelpunten die de omschakeling belemmeren, zoals het negatieve beeld van de biologische landbouw bij gangbare ondernemers en het ontbreken van vertrouwen in de biologische markt(ontwikkeling). Een revolving fund voegt daar mijns inziens onvoldoende aan toe, maar brengt wel hoge kosten mee.

Additionele overwegingen daarbij zijn dat een deel van de omschakelkosten al opgevangen kan worden door de bestaande instrumenten zoals groenfinanciering en de investeringsaftrekregelingen.

Daarnaast bestaat de zorg dat met het instellen van een revolving fund ook de prikkel uit de keten gehaald wordt om een meerprijs te bieden voor omschakelproducten.

Tot slot zouden de financiële middelen die hiervoor nodig zijn ten kosten gaan van de middelen voor inzet van andere instrumenten binnen de biologische landbouw.

Dit alles overwegende zet ik eerst in op de totaalaanpak. Ik wil de resultaten hiervan afwachten. Op basis van een jaarlijkse monitoring zal ik eind 2012 de totaalaanpak evalueren en uw Kamer informeren over de resultaten. Dan kan alsnog bezien worden of inzet van aanvullende instrumenten nodig zou zijn.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg