

# De steun van het Waals Gewest aan de biologische landbouw

Het Rekenhof heeft onderzocht welke steun het Waals Gewest biedt aan de biologische landbouw. Sinds een tiental jaar is die aan een flinke opmars bezig. Het aantal bioboerderijen en hun gecumuleerde oppervlaktes zijn meer dan verdrievoudigd sinds 2006 en de consumptie van bioproducten zit in de lift, maar toch stelt het Rekenhof vast dat het beleid ter ondersteuning van de biologische landbouw kampt met een gebrek aan visie op middellange en lange termijn. De huidige steun valt veeleer onder de noemer begeleiding, en vloeit niet zozeer voort uit een sterke aansturing van de toekomstige ontwikkeling van de biologische landbouw. Het Rekenhof is overigens van oordeel dat er nog altijd grote systeemgebonden risico's wegen op de uitbouw van de Waalse biologische landbouw. Bovendien is de bestendigheid van de financiële steun aan de biologische landbouw niet verzekerd na 2020.

## Sterke en zwakte punten van het beleidsplan

In 2013 keurde de Waalse regering een beleidsplan voor de ontwikkeling van de biologische landbouw goed dat tot doel had het potentieel qua productie en verwerking van Waalse bioproducten te versterken. Het plan omvatte vijf cijfermatige doelstellingen die moesten worden gehaald tegen 2020. Ze houden verband met de productie, de verwerking en de consumptie van bioproducten.

Het beleidsplan was een grote stap vooruit in de structurering van de steun die het Waals Gewest biedt aan de biologische landbouw. Het zorgde er meer bepaald voor dat de biologische landbouw een grotere rol kreeg toebedeeld in de onderzoeksactiviteiten van het Centre wallon de recherches agronomiques (Craw).

De geïntegreerde aanpak van de productie tot de consumptie moet echter worden geconsolideerd door de vastgelegde doelen krachtiger te objectiveren. Hoewel de indicatoren van de doelstellingen in het plan positief evolueren, zullen verschillende doelen vermoedelijk niet worden gehaald wanneer de deadline verstrijkt, in het bijzonder de doelstelling om te komen tot 18 % bewerkte landbouwoppervlakte in de biologische landbouw.

Omdat het beleidsplan niet wordt geëvalueerd, is niet bekend welke impact het heeft op de ontwikkeling van de bioproductie- en distributiekanaal. De effecten van het plan kunnen dus niet worden gescheiden van de structurele opmars van de biomarkt.

Hoewel er verschillende instrumenten werden ingesteld om alle productie- en distributiekanaal van de biologische landbouw te ontwikkelen, is nog niet aan alle voorwaarden voldaan om een toereikend niveau van doelmatigheid en doeltreffendheid te garanderen.

## Evaluatie van het overheidsbeleid voor steun aan de biologische landbouw

Het beleid ter ondersteuning van de biologische landbouw kampt met een gebrek aan visie op middellange en lange termijn.

Bovendien is het niet vervlochten met andere, nochtans aanverwante beleidslijnen. Zo is de bijdrage van de biologische landbouw tot het terugdringen van de landbouwgerelateerde vervuiling niet gedefinieerd.

Bovendien berust het beleidsplan niet op een nauwkeurige oplijsting van de sterke en zwakke punten van de Waalse landbouw. Het gaat voorbij aan het feit dat een groot deel van de Waalse landbouw niet gericht is op menselijke voeding en dat de productie slechts op kleine schaal wordt verwerkt, waardoor het weinig voeling heeft met de vraag van de Waalse consumenten naar bioproducten.

Het overheidsinstrument houdt ook geen rekening met de evolutie van de vraag naargelang de productcategorie. Dat is meer bepaald merkbaar bij de verdeling van de premies van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die niet strookt met de producties waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de vraag van de consumenten.

De tenuitvoerlegging van het beleidsplan stemt voor bepaalde aspecten tot voldoening. Toch is er sprake van een gebrek aan coördinatie en van belangrijke tekortkomingen. Er zijn ook vertragingen: de sectorstudies waarin het plan voorziet en de selectie van distributiekanaalen waaraan voorrang moet worden gegeven, zijn bijvoorbeeld nog maar onlangs uitgevoerd.

Kortom, de huidige steun valt veeleer onder de noemer begeleiding en vloeit niet zozeer voort uit een sterke aansturing van de toekomstige ontwikkeling van de biologische landbouw in het Waals Gewest.

## Risicoanalyse

Het Rekenhof is van oordeel dat de systeemgebonden risico's zwaar wegen op de ontwikkeling van de Waalse biologische landbouw.

Het gaat meer bepaald om het hardnekkige risico van een onevenwicht tussen vraag en aanbod in bepaalde distributiekanaalen, met gevolgen voor de financiële rendabiliteit van de sector. Dat risico is des te groter omdat de verwerking van producten die afkomstig zijn van de biologische landbouw geen onderdeel is van het huidige steunbeleid: er zijn weinig acties met betrekking tot verwerkingsactiviteiten, terwijl die toch een wezenlijk middel zijn om de toegevoegde waarde op te krikken.

De bestendigheid van de financiële steun aan de biologische landbouw is bovendien niet verzekerd na 2020. De middelen die aan het Waals Gewest worden toegekend in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden immers geleidelijk aan verminderd terwijl het aantal gerechtigden van biosteun significant stijgt. De financiële gezondheid van biobedrijven hangt over het algemeen echter af van zo'n premiesysteem.

## Evaluatie van het toezicht op de certificatie

Op het vlak van certificatie worden bio-operatoren gemiddeld twee keer per jaar gecontroleerd door certificatie-organen (CO's). Dat gemiddelde is één van de hoogste van de Europese landen.

Het door het Waals Gewest uitgeoefende toezicht verschaft echter niet voldoende garanties met betrekking tot de kwaliteit van de controles die de OC's uitvoeren en met betrekking tot de eenvormige toepassing van de bioregelgeving. Het Gewest organiseert immers niet altijd de jaarlijkse inspectie van de OC's waarin de regelgeving voorziet en de controles van operatoren op het terrein zijn schaars.

Het Waals Gewest beschikt over een rooster met sancties die de OC's dienen op te leggen als ze inbreuken tegen de bioregelgeving vaststellen. In 2017 werden 1.815 sancties uitgesproken voor de 2.272 gecertificeerde bio-operatoren. Daarvan bestaat 72 % uit louter een opmerking of een vraag tot verbetering, 6,3 % zijn waarschuwingen gevolgd door versterkt toezicht en 1,5 % zijn producten of kavels die buiten gebruik worden gesteld. De zwaarste sancties werden slechts in 9

gevallen uitgesproken. Bij haar audit uit 2017 had de Europese Commissie nochtans vastgesteld dat de door de OC's opgelegde sancties in geval van ernstige en/of herhaaldelijke tekortkomingen niet doeltreffend genoeg waren om de conformiteit met de Europese richtlijnen te garanderen.

Niet alle OC's leggen evenveel sancties op. De verschillen worden niet geanalyseerd door de directie Kwaliteit, die nochtans moet garanderen dat de OC's de regelgeving eenvormig toepassen. De directie heeft ook geen informatie over het aantal operatoren die intern verzet aantekenen tegen de door de OC's opgelegde sancties.

Bij de invoer van bioproducten van buiten de EU worden de documenten systematisch gecontroleerd. Er gebeuren echter geen fysieke controles en er worden geen stalen genomen, ook niet gericht. Het risico dat er producten worden ingevoerd die een biolabel dragen terwijl ze niet bio zijn, is dus reëel.