

Mogelijke alternatieven voor een Skal-tariefsysteem voor kleine biologische bedrijven en importcontroles

Een eerste inventarisatie

Ron Bergevoet, Coen van Ruiten

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Evaluatie van tarievensystematiek Skal 2023

Een eerste verkenning van mogelijke alternatieven voor een Skal-tariefsysteem voor kleine biologische bedrijven en importcontroles.

Ron Bergevoet, Coen van Ruiten

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend/ onderzoeksthema 'BO-43 Duurzame voedselvoorziening & -productieketens & Natuur' (projectnummer BO- 43115-066).

Wageningen Economic Research
Wageningen, november 2023

RAPPORT
2023-156
ISBN 978-94-6447-992-8

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Bergevoet, R., Ruiten, C. van, 2023. *Mogelijke alternatieven voor een Skal-tariefsysteem voor kleine biologische bedrijven en importcontroles; Een eerste inventarisatie.* Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2023-156. 62 blz.; 0 fig.; 14 tab.; 0 ref.

Dit onderzoek geeft inzicht in de achtergronden en wijze van berekenen van de tarieven die Skal aan gecertificeerde biologische primaire bedrijven en bedrijven die biologische producten bewerken en bereiden in rekening brengt. De achtergronden, onderbouwing en wijze van berekenen binnen het Skal-tariefsysteem zijn transparant en het toegepaste tariefsysteem van Skal is vergelijkbaar met dat in andere landen en met het tariefsysteem van zbo's en organisaties voor private keurmerken. Ook de hoogte van de kosten is vergelijkbaar. Een aantal alternatieven voor het ontzien van kleine bedrijven en het doorberekenen van kosten verbonden aan de importcontroles van biologische producten zijn beoordeeld.

This research provides insight into the background and method of calculating the rates that Skal charges to certified organic primary companies and companies that process and prepare organic products. The background, substantiation and method of calculation within the Skal tariff system are transparent and Skal's applied rate system is comparable to that in other countries and to the rate system of independent administrative organisations and organisations for private quality marks. The costs are also comparable. A number of alternatives for sparing small businesses and passing on costs associated with import controls on organic products have been assessed.

Trefwoorden: SKAL, biologische productie, certificering, import

Dit rapport is gratis te downloaden op https://doi.org/10.18174/642863 of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2023 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2023
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2023-156 | Projectcode 2282300596

Foto omslag: Wageningen University & Research

Inhoud

Woord vooraf **5**

Samenvatting **6**

S.1 Kernvraag 6
S.2 Boodschap 6
S.3 Methodologie en afbakening 7

Summary **8**

S.1 Main research question 8
S.2 Message 8
S.3 Methodology 9

1 Doel en opzet van het onderzoek **10**

1.1 Achtergrond 10
1.2 Deelvragen en kernvraag 11
1.3 Aanpak 11
1.4 Afbakening 11

2 Huidige tariefsysteem Skal **13**

2.1 Wat doet Skal? 13
2.1.1 Inspectie en certificering van bedrijven in Nederland 13
2.1.2 Toetreders en uittredende bedrijven 14
2.2 De tariefsystematiek van Skal op hoofdlijnen 15
2.3 Omzet Skal, financiering en methode voor berekenen van tarieven 16
2.3.1 Omzet Skal 16
2.3.2 Aandeel van LNV 17

3 Benchmarken certificering op bedrijven **18**

3.1 Omvang van de biologische productie en import in enkele andere EU-lidstaten 18
3.2 Tariefsystemen in een aantal EU-lidstaten 18
3.3 Vergelijking van kosten biologische inspectie en certificering van drie typen bedrijven tussen Nederland en Duitsland 20
3.4 Financiering van certificering en controle door zbo's agentschappen en private systemen 21

4 Mogelijke alternatieven voor differentiatie in tarieven voor kleine bedrijven **23**

4.1 Huidige situatie 23
4.1.1 Relatie van de bijdrage aan Skal en omzet van biologische bedrijven 23
4.1.2 Aantal 'klein bio'-bedrijven en aandeel in de omzet van Skal 24
4.2 Alternatieven om kosten voor 'klein bio'-bedrijven te verlagen 25
4.2.1 Alternatief 1: Beperkte/geen bijdrage van 'klein bio'-bedrijven 25
4.2.2 Alternatief 2: Een op omzet of productieomvang gebaseerde bijdrage 26
4.2.3 Alternatief 3: Alle bedrijven een vergelijkbare jaarbijdrage en kosten verbonden aan periodieke inspectie, maar een subsidie voor kleine biologische bedrijven 28
4.2.4 Mogelijk meer bedrijven die omschakelen naar biologische bedrijven bij lagere Skal-bijdrage? 28

5 Importcontroles 30

5.1 Import van biologische producten 30
5.2 Importcontroles 31
5.3 Wat kost het en wie betaalt? 33
5.3.1 Bij Skal 33
5.4 Importtarieven NVWA 33
5.4.1 Import hoogrisicolevensmiddelen 'niet veterinair' 33
5.4.2 Invoer- en doorvoercontroles uit derde landen van producten van dierlijke oorsprong, levende producten, dierlijke bijproducten, hooi en stro en levensmiddelen die zowel producten van plantaardige oorsprong als verwerkte producten van dierlijke oorsprong bevatten ('samengestelde producten') 34
5.4.3 Kosten verbonden aan fytosanitaire inspecties 34
5.5 Alternatieven voor Skal voor het retribueerbaar maken van de kosten verbonden aan de import van biologische producten 34
5.5.1 Alternatief 1: Een specifiek extra tarief voor verwerken van alle e-CoI's waarop in de aangifte C644 'COI biologisch geproduceerde producten' vermeld is 35
5.5.2 Alternatief 2: Een heffing voor alle partijen die op de landen-productenlijst staan 36
5.5.3 Alternatief 3: Een heffing voor zendingen die daadwerkelijk gecontroleerd worden 36

6 Discussie 38

6.1 De gevolgde aanpak 38
6.2 Bevindingen met betrekking tot achtergronden, onderbouwing en wijze van berekenen van de hoogte van de Skal-tarieven 38
6.2.1 Tariefsystemen voor biologische bedrijven 38
6.2.2 Retributie van importcontroles van biologische producten 39
6.3 Vergelijking van de kosten van certificering en controle (toezichtkosten) vergeleken met die van andere zelfstandige bestuursorganen (zbo's), private keurmerken en in andere lidstaten 39
6.4 De mogelijkheden en onmogelijkheden om extra differentiatie in tarieven tussen bedrijven mogelijk te maken 40
6.5 Mogelijkheden rond doorberekening van kosten van importcontroles en/of daaruit direct voortvloeiende kosten 41

7 Conclusies 42

Bijlage 1 Achtergrond regelgeving 43

Bijlage 2 Vergelijking van kosten biologische inspectie en certificering van drie typen bedrijven tussen Skal en Ecocert 46

Bijlage 3 Financiering van certificering en controle van biologische productie in andere lidstaten 48

Bijlage 4 Financiering van certificering en controle door zbo's agentschappen en private systemen 55

Bijlage 5 Mogelijke doelgroepen voor overschakeling naar biologische productie met aandacht voor kleine bedrijven 61

Woord vooraf

Er is behoefte aan inzicht bij sectoren betrokken bij de productie, verwerking en verkoop van biologische producten en bij het ministerie van LNV en de Tweede Kamer in de achtergronden en wijze van berekenen van de tarieven die Skal aan bedrijven in rekening brengt. Naast een algemene evaluatie van de tariefsystematiek is er de vraag of er mogelijkheden zijn om met een andere opzet met name kleine en zelfstandige ondernemers, waar mogelijk, financieel te ontzien. Ook zijn er vragen over de mogelijkheden om de kosten voor importcontroles, die momenteel door het ministerie van LNV gedragen worden, te verhalen op gebruikers/importeurs.

Het ministerie van LNV heeft Wageningen Economic Research gevraagd een onderzoek uit te voeren dat bijdraagt aan dit inzicht.

We willen de begeleidingscommissie, bestaande uit ir. H. Offringa en mr. G.J. Koevoets, M. Mulder van het ministerie van LNV, dr.ir. Nicolette Klijnhout-Klijn algemeen directeur van Skal en ir. K. Poppe van het bestuur van Skal zeer hartelijk danken voor het beschikbaar stellen van de benodigde gegevens, het meedenken en het geven van waardevolle input op de opzet van het onderzoek en de duiding van de uitkomsten.



Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

S.1 Kernvraag

Dit onderzoek geeft inzicht in de achtergronden en wijze van berekenen van de tarieven die Skal aan gecertificeerde biologische primaire bedrijven en bedrijven die biologische producten bewerken en bereiden in rekening brengt. In het bijzonder geeft dit rapport inzicht in:

1. De huidige tariefstructuur van Skal in vergelijking met certificerende organisaties van biologische bedrijven in andere landen evenals met andere zelfstandige bestuursorganisaties (zbo's) en private certificerende instellingen in Nederland.
2. De mogelijkheden en onmogelijkheden om extra differentiatie in tarieven tussen bedrijven mogelijk te maken waardoor kleine biologische bedrijven verder worden ontzien. Er zijn drie alternatieven onderzocht voor het ontzien van kleine bedrijven. Dit zijn:
   - Alternatief 1
     Een verdere beperking van de totale bijdrage van kleine bedrijven. Het systeem voor andere bedrijven blijft gelijk.
   - Alternatief 2
     Een verlaging van de jaarbijdrage van alle bedrijven. Daarnaast betalen de bedrijven een op omzet gebaseerde bijdrage.
   - Alternatief 3
     Alle bedrijven betalen een vergelijkbare jaarbijdrage en de kosten verbonden aan periodieke inspectie maar er komt een subsidie voor de kleine biologische bedrijven.
3. De mogelijkheden rond doorberekening van kosten van importcontroles en/of daaruit direct voortvloeiende kosten aan de importerende bedrijven.
   Er is gekeken naar drie alternatieven voor het retribueerbaar maken van de kosten verbonden aan de import van biologische producten. Dit zijn:
   - Alternatief 1
     Een specifiek extra tarief voor verwerken van alle e-CoI's waarop in de aangifte C644 'COI biologisch geproduceerde producten' vermeld is.
   - Alternatief 2
     Een heffing voor alle geïmporteerde zendingen die op de landen-productenlijst staan.
   - Alternatief 3
     Een heffing voor zendingen die daadwerkelijk gecontroleerd worden.

S.2 Boodschap

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

1. De achtergronden, onderbouwing en wijze van berekenen binnen het Skal-tariefsysteem zijn transparant. Er is een duidelijke relatie tussen de kostenmaker en kostendrager.

2. Het toegepaste tariefsysteem van Skal is vergelijkbaar met dat in andere landen en met het tariefsysteem van zbo's en organisaties voor private keurmerken. Ook de hoogte van de kosten is vergelijkbaar. Er zijn geen specifieke regelingen voor kleine bedrijven in de verschillende geëvalueerde andere systemen. Maar in deze systemen zijn de kosten voor kleine bedrijven lager dan voor grote bedrijven. In deze systemen is er naast een lage basisbijdrage een op omzet/omvang gebaseerde tariefstelling.
3. De onderzochte alternatieven (alternatief 1 en 2) voor het ontzien van kleine bedrijven gaan gepaard met weinig extra kosten voor overheid of voor de bedrijven. In deze alternatieven worden de kosten

tussen de bedrijven anders verdeeld. Deze kosten kunnen zowel door overheid als door andere bio-bedrijven gedragen worden. Het alternatief 2, een lage basisbijdrage met een op omzet gebaseerde toeslag, lijkt op basis van de verwachte kosten en de verdeling van de kosten tussen bedrijven evenals met betrekking tot uitvoerbaarheid het meest perspectiefrijk in vergelijking met het huidige systeem en de beschreven andere alternatieven.

4. Als er geen juridische en praktische onoverkomelijke bezwaren zijn voor het in rekening brengen van de kosten die gemaakt worden bij importcontroles, dan heeft alternatief 3 de voorkeur op basis van dit onderzoek. In dit alternatief worden de kosten doorberekend aan de partij die gecontroleerd wordt zonder te moeten wachten op de finale implementatie van een nieuwe ICT-infrastructuur bij Skal.

S.3 Methodologie en afbakening

- De resultaten van deze studie zijn gebaseerd op de bestudering van met name informatie verstrekt door Skal en het ministerie van LNV. Belangrijke bronnen van informatie waren de website van Skal en de jaarverslagen. Daarnaast is er aanvullende informatie verstrekt door Skal naar aanleiding van vragen van de onderzoekers. Hierop is door Skal altijd adequaat antwoord gegeven. De gebruikte bronnen zijn in de rapportage altijd vermeld.
- Ook de informatie over de tariefsystemen van de andere zbo’s kwam ook voor het grootste deel van de websites en jaarverslagen van deze organisaties.
- Additionele informatie over de situatie in omliggende regio’s en andere EU-landen werd verzameld door middel van een schriftelijke enquête bij contactpersonen in de regeringen van de regio’s.
- Dit onderzoek is geen evaluatie van de financiële situatie en/of het functioneren van de organisatie van Skal.
- Het is een eerste onderzoek naar mogelijke alternatieve tariefsystemen voor zowel kleine biologische bedrijven als ook voor de retributie van kosten van import van biologische producten. Door het ontbreken van een aantal kerngegevens was het niet mogelijk de gevolgen van deze alternatieven helemaal door te rekenen.
- In dit onderzoek worden geen uitspraken gedaan over de juridische haalbaarheid van de alternatieven.
- Omdat het onderzoek een beschrijving is van het bestaande tariefsysteem en een eerste inventarisatie, heeft er, met uitzondering van Skal, geen overleg plaatsgevonden met belanghebbenden uit de biologische sectoren. Er heeft dan ook geen onderzoek naar draagvlak voor de in het onderzoek behandelde alternatieven in de sectoren plaatsgevonden.

Summary

S.1 Main research question

This research provides insight into the background and method of calculating the rates that Skal charges organic farms and companies that process and prepare organic products. In particular, this report provides insight into:

1. Skal's current rate structure compared to certifying organic companies in other countries as well as other independent administrative organisations (zbos) and private certifying institutions in the Netherlands.
2. The possibilities and impossibilities of allowing additional differentiation in rates between companies, which further protects small organic companies. Three alternatives have been investigated for relieving certification and control costs of small businesses. These are:
   - Alternative 1
     A further reduction of the total contribution of small businesses. The system for other companies remains the same.
   - Alternative 2
     A reduction in the annual contribution of all companies. In addition, the companies pay a contribution based on turnover.
   - Alternative 3
     All companies pay a comparable annual contribution and the costs associated with periodic inspection, but there will be a subsidy for small organic companies.
3. The possibilities for passing on the costs of import controls and/or costs directly resulting from them to the importing companies.
   Three alternatives were examined for making the costs associated with the import of organic products reimbursable. These are:
   - Alternative 1
     A specific additional rate for processing all e-CoIs that state 'COI organically produced products' in the C644 declaration.
   - Alternative 2
     A levy on all imported shipments that are on the country-product list.
   - Alternative 3
     A levy for on the shipments that are actually inspected.

S.2 Message

The main conclusions of this research are:

1. The background, substantiation and method of calculation within the Skal tariff system are transparent. There is a clear relationship between the cost maker and cost bearer.

2. Skal's applied rate system is comparable to that in other countries and to the rate system of independent administrative organisations and organisations for private quality marks. The costs are also comparable. Despite the fact that there are no specific regulations for small companies in the various other systems evaluated, the costs for small companies in a system where, in addition to a basic contribution, there is a turnover/size-based rate setting are lower in most systems than for large companies.

3. The alternatives examined (alternative 1 and 2) for relieving small companies, whereby the costs are distributed differently between the companies, aimed at additional relief for 'small organic' companies, are associated with few additional costs for either the government or for the companies. These costs can

be borne by both the government and other organic companies. Alternative 2, a low basic contribution with a turnover-based surcharge, appears to be the most promising based on the expected costs and the distribution of costs between companies as well as with regard to feasibility compared to the current system and the other alternatives described.

4. Further research is needed to get insight into legal obstacles for charging for costs incurred during import controls. If there are no major legal obstacles, alternative 3 is easiest to implement. In this alternative, the costs are passed on to the party being audited without having to wait for the final implementation of a new ICT infrastructure at Skal.

S.3 Methodology

- The results of this study are based on the results of the study of information provided in particular by Skal and the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality. Important sources of information were Skal's website and the annual reports. In addition, additional information was provided by Skal in response to additional questions from the researchers. Skal has always given an adequate answer to this. Sources are always mentioned in the report.
- Most of the information about the rate systems of other independent administrative organisations also came from the websites and annual reports of these organisations.
- Additional information on the situation in surrounding regions and other EU countries was collected through a written survey of contact persons in the regions' governments.
- This research is not an evaluation of the financial situation and/or the functioning of Skal's organisation.
- It is an initial investigation into possible alternative tariff systems for both small organic companies and for the reimbursement of costs of importing organic products. Due to the lack of a number of key data, it was not possible to fully calculate the consequences of these alternatives.
- This study does not make any statements about the legal feasibility of the alternatives.
- The study is a description of the existing tariff system and an initial inventory has been made. Consequently, with the exception of Skal, no consultation took place with stakeholders from the organic sectors. No research has been done to evaluate support amongst stakeholders for the alternatives discussed in the study.

1 Doel en opzet van het onderzoek

1.1 Achtergrond

Binnen Europa is de aanduiding 'biologisch' wettelijk beschermd en alleen toegestaan op landbouwproducten en levensmiddelen die aantoonbaar voldoen aan de Europees vastgestelde wettelijke eisen. Deze regels zijn vastgelegd in de Europese regelgeving: de Europese Verordening voor biologische productie en etikettering van biologische producten (EU) 2018/848 (hierna: de biologische verordening).[1] De regels zijn opgesteld op basis van algemene en specifieke beginselen om de bescherming van het milieu te bevorderen, de biodiversiteit van Europa in stand te houden en het vertrouwen van de consument in biologische producten op te bouwen.[2] De achtergrond van de regelgeving is beschreven in Bijlage 1. Biologische producten in Nederland dragen daarom het Europese wettelijke keurmerk. Dit is het enige door de overheid vastgestelde keurmerk voor biologische producten, dat bovendien in opdracht van de overheid wordt gecontroleerd. Met dit keurmerk wordt gewaarborgd dat aan de regels voor biologische productie wordt voldaan.

De EU-lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor het handhaven van deze rechtstreeks werkende regelgeving en het inrichten van een controlesysteem voor hun biologische productie. De uitvoering van de controles kan door de bevoegde autoriteiten zelf worden gedaan, maar deze kunnen hun controlebevoegdheden ook (deels) overdragen aan een of meer controleautoriteiten of controletaken delegeren aan een of meer publiekrechtelijke of privaatrechtelijke controleorganen. Nederland heeft het zelfstandig bestuursorgaan Stichting Skal Biocontrole Skal (hierna Skal) aangewezen om toezicht te houden op naleving van de normen uit de Europese biologische regelgeving in de hele biologische keten (zowel geregistreerde als niet-geregistreerde bedrijven). Skal houdt toezicht op bedrijven die biologische landbouwproducten en levensmiddelen produceren, verwerken, verpakken, importeren, verhandelen, exporteren of opslaan. Skal heeft naast haar certificerings- en controle-instrumenten ook handhavingsinstrumenten.

Impact van Skal-tarieven op kosten biologische bedrijven
De biologische verordening omschrijft de eisen waaraan biologische productie en verwerking moeten voldoen, als ook de eisen die gesteld worden aan certificering en controle. Deze verordening resulteert bij biologische bedrijven in een relatief hoge ervaren regeldruk en daarmee gepaard gaande kosten. Deze regeldruk als ook de kosten voor certificering en controle werken door in de prijs van biologische producten.

Biologische primaire bedrijven en verwerkers van biologische producten betalen een vergoeding voor de door Skal uitgevoerde certificering en controleactiviteiten op basis van vastgestelde tarieven. De tarieven door Skal in rekening gebracht, zijn gebaseerd op de kosten die door Skal gemaakt moeten worden in relatie tot 1) toelatingsonderzoek bij het starten van de biologische productie of verkoop van biologische producten evenals 2) de jaarlijkse kosten voor certificering en controle. Deze Skal-tarieven houden maar in beperkte mate rekening met het type en de omvang van het bedrijf.[3] Waar voor grotere bedrijven de door Skal in rekening gebrachte kosten van inspectie en certificering momenteel relatief beperkt zijn in relatie tot hun omzet, geldt dat bij het huidige tariefsysteem niet voor kleinere biobedrijven. Voor deze bedrijven zijn de kosten van het EU biologisch keurmerk relatief hoger in relatie tot hun omzet. Kleine biobedrijven geven dan ook aan een relatief hoge last te ondervinden van deze tarieven in relatie tot biologische productie, verwerking en verkoop van biologische producten. Deze als hoog ervaren kosten voor toelatingsonderzoek en de jaarlijkse kosten zijn voor een aantal kleine bedrijven mogelijk een reden om zich niet te laten certificeren door Skal.

Import van biologische producten uit derde landen
Nederland is mede door de Rotterdamse haven een belangrijke importeur van biologische producten en grondstoffen. Een groot deel van deze producten wordt al dan niet na be- en verwerking doorgevoerd naar

[1] Verordening (EU) 2018/848 EUR-Lex - 32018R0848 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[2] https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/organic-production-and-products_en
[3] In Hoofdstuk 3 wordt het tarief systeem nader besproken.

andere EU-lidstaten. Skal houdt risico gebaseerd toezicht op de import van biologische producten en voert controles uit op importzendingen. De kosten van deze importcontroles komen op het ogenblik voor rekening van de overheid. Dit is een situatie die door de overheid als ongewenst wordt ervaren.

1.2 Deelvragen en kernvraag

Bij zowel sectoren betrokken bij de productie, verwerking en verkoop van biologische producten als bij het ministerie van LNV en de Tweede Kamer is er behoefte aan nader inzicht in de achtergronden en de wijze van berekenen van de tarieven die Skal aan bedrijven in rekening brengt: een algemene evaluatie van de tariefsystematiek van Skal. Daarnaast is er de vraag of er mogelijkheden zijn om met een andere opzet van het tariefsysteem met name kleine en zelfstandige ondernemers te ontzien. Ook zijn er vragen over de mogelijkheden om de kosten voor importcontroles, die momenteel door het ministerie van LNV gedragen worden, te verhalen op gebruikers/importeurs.

Hiertoe is een aantal punten van aandacht geformuleerd. In het bijzonder is er behoefte aan inzicht in:

1. De mogelijkheden en onmogelijkheden om extra differentiatie in tarieven tussen bedrijven mogelijk te maken waardoor kleine biologische bedrijven verder worden ontzien dan de huidige korting op jaarlijkse bijdrage aan Skal.
2. De mogelijkheden rond doorberekening van kosten van importcontroles en/of daaruit direct voortvloeiende kosten aan de importerende bedrijven.

Het ministerie van LNV heeft Wageningen Economic Research gevraagd een onderzoek uit te voeren dat bijdraagt aan dit inzicht.

1.3 Aanpak

In dit onderzoek worden aandacht gegeven aan de volgende aspecten:

1. Het huidige tariefsysteem van Skal.
2. Een vergelijking van tariefsystematiek van Skal met:
   - andere EU-lidstaten met c.q. dekking van toezichtkosten c.q. kosten van handhaving op andere wijze waarbij de focus ligt op omliggende regio's (Luxemburg, Wallonië en Vlaanderen) en lidstaten met een groot biologisch areaal zoals Frankrijk, Spanje, Duitsland, Denemarken en Oostenrijk.
   - privaatrechtelijke en publiekrechtelijke zbo's (met name zbo's die uitgaan van omzet gerelateerde tarieven) en de NVWA.
   - de tariefsystematiek van (Nederlandse) private keurmerken.
3. Het inventariseren van mogelijkheden om tot een aangepaste tariefsystematiek te komen waarbij tarieven worden gebaseerd op financiële draagkracht (omzet-gerelateerde tarieven) of een andere heffingsmaatstaf om daarmee kleine ondernemers te ontzien of te kunnen differentiëren in type bedrijven.
4. De voor- en nadelen van bovengenoemde tariefsystematieken voor Skal en de biologische sector in Nederland.
5. De systematiek van importtarieven of andersoortige doorberekening van toezichtkosten in andere lidstaten en/of organisaties en een advies geven over introductie van importtarieven (binnen de geldende wet- en regelgeving). (Momenteel zijn er in het tarievenblad van Skal geen importtarieven opgenomen en worden de retribueerbare kosten voor de importcontroles door LNV gedragen.)

1.4 Afbakening

- De resultaten van deze studie zijn gebaseerd op de uitkomsten van de bestudering van met name informatie verstrekt door Skal en het ministerie van LNV. Belangrijke bronnen van informatie waren de

website van Skal en de jaarverslagen. Daarnaast is er aanvullende informatie verstrekt door Skal naar aanleiding van vragen van de onderzoekers. Hierop is door Skal altijd adequaat antwoord gegeven. De gebruikte bronnen zijn in de rapportage altijd vermeld.

- Additionele informatie over de situatie in omliggende regio's en andere EU-landen werd verzameld door middel van een schriftelijke enquête aan contactpersonen bij de verschillende overheden van de regio's en EU-landen.
- Dit onderzoek is geen evaluatie van de financiële situatie en/of het functioneren van de organisatie van Skal.
- Deze studie is een eerste onderzoek naar mogelijke alternatieve tariefsystemen voor zowel kleine biologische bedrijven, als ook voor de retributie van kosten van import van biologische producten. Door het ontbreken van een aantal kerngegevens was het niet mogelijk de gevolgen van deze alternatieven helemaal door te rekenen.
- In dit onderzoek worden geen uitspraken gedaan over de juridische haalbaarheid van de alternatieven.
- In een ander project is een evaluatie van Skal voorzien. Omdat dit onderhavige onderzoek een beschrijving is van het bestaande tariefsysteem en een eerste inventarisatie van alternatieven, heeft er, met uitzondering van Skal, geen overleg plaatsgevonden met belanghebbenden uit de biologische sectoren. Er heeft dan ook geen onderzoek naar draagvlak voor de in het onderzoek voorgestelde alternatieven in de sectoren plaatsgevonden.

2 Huidige tariefsysteem Skal

Doel van dit hoofdstuk is nader inzicht te geven in de achtergronden, onderbouwing en wijze van berekenen van de hoogte van de Skal tarieven, waarbij met name aandacht is voor de gevolgen voor bedrijven die door Skal gecertificeerd worden Er is speciale aandacht voor kleine bedrijven en import.

2.1 Wat doet Skal?

Skal is de onafhankelijke organisatie voor het toezicht houden op de hele biologische keten in Nederland. De activiteiten zijn toezicht houden, certificeren en informeren. Skal ziet erop toe dat het biologisch produceren, bewerken en verhandelen van producten voldoet aan de biologische verordening, de Nederlandse Landbouwkwaliteitswet en de reglementen en grondslagen van Skal.

2.1.1 Inspectie en certificering van bedrijven in Nederland

Skal voerde in 2022 6.538 inspecties uit op 5.781 bedrijven. Eenderde van de inspecties vond plaats op bedrijven actief in primaire productie en de overige tweederde op bedrijven actief in bereiding en handel (tabel 2.1).[4]

Tabel 2.1 *Bedrijven onder controle bij Skal (ultimo jaar)*

	2019	**2020**	**2021**	**2022**
Landbouw	2.076	2.115	2.208	2.249
Klein bio a)			362	295
Verwerking en handel	3.165	3.255	3.305	3.285
Verkoop aan Consument (sinds 2021) b)			171	247
Totaal bedrijven	*5.241*	*5.370*	*5.684*	*5.781*
Totaal uitgevoerde inspecties		5.936	6.498	6.538

a) klein bio: betreft zowel primaire productie als verwerkers en handel met een omzet kleiner dan € 50k en 100% biologisch; het onderscheid productie of bereiding wordt in de Skal-administratie niet altijd gemaakt omdat meerdere bedrijven zowel producent als verwerker zijn; van 2019 en 2020 zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar in verband met wijzigingen in de tariefsystematiek in 2020 (bron: interne documentatie Skal 2023); b) in 2021 zijn voor VaC 660 oriënterende toezicht inspecties gehouden op zelfstandige verkooppunten; 11 winkelketens, 68 zelfstandige winkels en 3 marktkramen zijn gecertificeerd: in totaal 658 gecertificeerde verkooplocaties.
Bron: Skal Jaarverslag 2022 verwerkt per 12/6/23.

Om de inspectie van bedrijven te structureren, kent Skal vier doelgroepen waarbij op grond van een aantal risicocriteria een bedrijf ingedeeld wordt in een van volgende categorieën:

- *Hoogrisicobedrijven* zijn de 10% bedrijven met de hoogste score op de risicocriteria; ze worden ten minste halfjaarlijks bezocht. (Op grond van EU-regelgeving inzake risicogericht toezicht, moet jaarlijks minstens 10% van de bedrijven als hoogrisicobedrijven aangemerkt worden.)[5]
- *Laagrisicobedrijven* zijn exploitanten die voldoen aan de volgende criteria: 100% bio, een laag risico met een omzet lager dan € 1 mln., die langer dan 5 jaar bij Skal geregistreerd zijn én de laatste 3 jaar geen 'non conformities' hadden; ze worden 2-jaarlijks bezocht.
- De *normaalrisicobedrijven* zijn de grote middengroep tussen bovenstaande criteria in, en worden jaarlijks bezocht.

[4] Dit is anders dan in andere EU-lidstaten, waar de controle van primaire bedrijven het grootste aandeel van de inspectieactiviteiten is.

[5] Risicocategorieën waarop bedrijven worden ingedeeld zijn: 1. Het type, de structuur en de omvang van de exploitant, 2. Hoe lang de exploitant al actief is met biologische processen en/of producten, 3. Afwijkingen tijdens inspecties, 4. Producten, 5. Vermenging en/of verontreiniging; biologisch en gangbaar, 6. Afgifte van ontheffingen Skal actualiseert risicomodel vanaf 2022

- *Verkoop aan Consument* (VaC). Voor winkelketens, zelfstandige formulevrije winkels, marktkramen en speciaalzaken die biologische producten verkopen, geldt er een certificatieplicht. Een verkooppunt is certificatieplichtig als er onverpakte verkoop is en/of als er handelingen met biologische producten uitgevoerd worden, zoals snijden en verpakken, afbakken of het mengen van losse producten (bijvoorbeeld noten). Als er directe verkoop is van voorverpakte producten, is een verkooppunt hiervan vrijgesteld. Bedrijven en verkooppunten worden jaarlijks bezocht.

Doordat omvang van het bedrijf naast mogelijk risicogedrag een onderdeel is van de risicobeoordeling betekent dit dat zeer grote bedrijven (met name in handel en bereiding) vrijwel per definitie in de categorie hoog vallen.

'Klein bio'-bedrijven, bedrijven met een omzet lager dan € 50.000 en 100% biologisch, zijn over het algemeen onderdeel van de laagrisico- of normaalrisicogroep.

2.1.2 Uittredende bedrijven

Het aantal door Skal gecertificeerde bedrijven is sinds 2019 toegenomen van 5.241 bedrijven naar 5.781 bedrijven. Ondanks dat jaarlijks het aantal door Skal gecertificeerde bedrijven toeneemt, zijn er ook bedrijven die hun registratie opzeggen. In 2022 hebben 375 bedrijven hun Skal-registratie opgezegd of moeten beëindigen. Dit naast de 472 bedrijven (met 1.991 locaties/vestigingen) die zich in 2022 hebben aangemeld.

Financiële overwegingen spelen bij een groot aantal bedrijven een rol bij het beëindigen van hun Skal-registratie. Bij de *landbouwbedrijven* die in 2022 hun registratie beëindigden, ging het in 33% van de gevallen om bedrijven die stopten met de biologische activiteiten (waarbij het niet duidelijk is of bedrijven alleen met hun biologische productie staken of met alle activiteiten).[6] In 28% van de gevallen werd de registratie opgezegd om financiële overwegingen en bij 23% van de opzeggingen ging het om bedrijfsbeëindiging of bedrijfssamenvoeging.

Bij 59% van de opzeggingen in *verwerking en handel* ging het om het stoppen met de biologische productie. In 20% van de gevallen ging het om verkoop, overname, samenvoeging of beëindiging van het bedrijf. In 14% van de opzeggingen betrof het een financiële overweging, zoals marktomstandigheden en het ontbreken van economische meerwaarde.[7]

Van de 375 bedrijven die in 2022 hun Skal-registratie hebben opgezegd of moeten beëindigen, is van 318 bedrijven de productie omvang achterhaald (tabel 2.2). Van 65% van deze bedrijven was de omvang kleiner dan € 50.000.

Bij de financiële overwegingen zijn naast de toezichtkosten van Skal ook de hogere productiekosten en wellicht tegenvallende inkomsten van belang om te stoppen met biologische certificering. Echter, onderzoek naar redenen van kleine bedrijven om zich te laten certificeren dan wel om hun certificering op te zeggen ontbreekt.

Tabel 2.2 *Productieomvang van bedrijven die hun Skal-registratie hebben opgezegd of moeten beëindigen*

Productieomvang	Aantal bedrijven
0 tot € 50.000	206
€ 50.000 tot € 250.000	49
€ 250.000 tot € 1.000.000	36
€ 1.000.000 tot € 5.000.000	22
€ 5.000.000 tot € 15.000.000	4
Groter dan € 15.000.000	1

Bron: Skal.

[6] Jaarlijks staken in de landbouw en tuinbouw veel bedrijven. Zo is het aantal land- en tuinbouwbedrijven in 2022 met ruim 2,2% afgenomen tot iets onder de 51.000. Van 2016 tot 2021 daalde het aantal bedrijven met gemiddeld 1,3% per jaar, tegen 2,8% in de periode 2000-2015. https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2286&indicatorID=3049

[7] Skal-Jaarverslag-2022.pdf

2.2 De tariefsystematiek van Skal op hoofdlijnen

De huidige tariefsystematiek van Skal is gebaseerd op het principe van *kostenmaker is kostendrager*. Dit betekent dat de kosten die Skal maakt voor het uitvoeren van registratie voor toelating tot het controlesysteem, de inspectie, certificering en controle in principe worden doorberekend aan diegene waarvoor de activiteiten worden uitgevoerd. Hierbij wordt de overhead middels de jaarlijkse bijdrage en toezichtbijdrage gelijk verdeeld over de geregistreerde deelnemers per groep. Per verrichting wordt betaald de bruto-uren van de inspecteur; de kosten van de inspecties; ontheffingen; transactiecertificaten; productspecificaties.

In tabel 2.3 zijn voor de verschillende doelgroepen de retribueerbare activiteiten samengevat.

Tabel 2.3 *Doelgroepen voor certificering en controle en de retribueerbare activiteiten*

Doelgroepen	(Af)melden/ Informeren	Certificatie	Toezicht
Laag risico	Aanmeldbijdrage Jaarlijkse bijdrage	Toelatingsonderzoektarief Certificatiebijdrage per jaar Inspectietarief per jaarlijkse inspectie	
Standaardrisico	Aanmeldbijdrage Jaarlijkse bijdrage	Toelatingsonderzoektarief Certificatiebijdrage per jaar Inspectietarief per jaarlijkse inspectie	Toezichtbijdrage normaal risico per jaar
Hoog risico:	Jaarlijkse bijdrage	Certificatiebijdrage per jaar Inspectietarief voor twee inspecties per jaar	Toezichtbijdrage hoog risico per jaar
VAC (Webshops, Supermarkten, Marktkramen)	Aanmeldbijdrage Jaarlijkse bijdrage	Toelatingsonderzoektarief Certificatiebijdrage per jaar Inspectietarief per inspectie	Toezichtbijdrage per jaar

Hoogte van de bijdrage voor het toelatingsonderzoek en de jaarlijkse bijdrage

Toelatingsonderzoek
Bij aanmelding betaalt een exploitant eenmalig; 1) de aanmeldbijdrage; 2) de kosten voor het toelatingsonderzoek; 3) eventueel een toeslag. Daarnaast betaalt een exploitant jaarlijks, dus ook het eerste jaar, 4) de jaarbijdrage en 5) de toezichtbijdrage en de volledige certificatiebijdrage.

De jaarlijkse bijdrage
Aan een deelnemend bedrijf dat na een toelatingsonderzoek geregistreerd is, wordt jaarlijks in rekening gebracht een:

1. Jaarlijkse bijdrage
   Deze jaarlijkse bijdrage dekt mede de overheadkosten. Dit gaat dan om kosten die op basis van wet- en regelgeving en volgens Maat Houden retribueerbaar zijn. Niet-retribueerbare kosten worden door LNV gedragen.[8]
2. Toezichtbijdrage (bij normaalrisico- en bij hoogrisicobedrijven)
   De hoogte van de bijdrage is gebaseerd op de nettokosten van de bestede uren en externe directe kosten (1x per jaar of 2 x per jaar afhankelijk van het risicoprofiel van het bedrijf)

[8] De jaarlijkse bijdrage is afhankelijk van het bedrijfstype en de omvang van het bedrijf. Zo is de jaarlijkse bijdrage van 'klein bio' zowel bij de primaire productie als bij bedrijven actief in de verwerking en handel lager dan die van reguliere bedrijven.

3. Certificatiebijdrage
   De certificatiebijdrage dekt de indirecte kosten van certificering tijdens de geldigheidsduur van het certificaat. De hoogte van de certificatiebijdrage is afhankelijk van de doelgroep.

Differentiatie in bijdragen is er tussen webshops (geen inspectiekosten voor webshops), Verkoop aan Consument (VaC), laag-, midden- en hoog-risicolandbouwbedrijven, laag-, midden- en hoogrisico-bereidingsbedrijven en de categorie 'klein bio'-bedrijf.[9]

Er is een *vrijstelling* voor kleine verkooppunten. De nieuwe Europese Verordening biedt onder voorwaarden de mogelijkheid kleine verkooppunten, die onverpakt biologische producten produceren, bereiden, opslaan en verkopen, vrij te stellen van de certificeringsplicht. Deze bedrijven moeten zich wel melden bij Skal. Zij stellen een eigen verklaring op (aan de hand van een voorgeschreven format) waarin wordt aangegeven dat zij vallen onder de voorwaarden die vastgelegd zijn in de Biologische Verordening. Deze voorwaarden zijn: 1) de verkochte hoeveelheid is niet hoger dan 5.000 kilogram per jaar, of 2) de jaaromzet van onverpakte biologische producten is niet hoger dan € 20.000 of 3) de potentiële certificeringskosten van de exploitant zijn hoger dan 2% van de totale omzet van onverpakte biologische producten die door die exploitant zijn verkocht.[10]

2.3 Omzet Skal, financiering en methode voor berekenen van tarieven

2.3.1 Omzet Skal

De omzet van Skal is van € 8,2 mln. in 2020 gestegen naar een verwachte omzet van € 15,6 mln. in 2023 (tabel 2.4). Er zijn twee inkomensstromen te onderscheiden: 1) de in rekening gebrachte tarieven (retributies) bij bedrijven en 2) de bijdrage van LNV.

Gedurende de laatste jaren stijgt zowel de omzet uit retributies, als ook de bijdrage van LNV. Relatief neemt het aandeel retributies in de totale omzet af van 82,5% in 2020 naar 61,1% in 2023.

Retributies
Door het jaarlijks toenemende areaal biologische productie en door toename van de importcontroles en daarmee verwerking en handel, nemen de inkomsten en uitgaven van Skal toe. De in rekening gebrachte tarieven aan de bedrijven zijn (momenteel) niet kostendekkend omdat niet alle kosten van retribueerbare activiteiten via de tarieven aan ondernemers worden doorberekend om al te grote fluctuaties van de tarieven van Skal te voorkomen.

Tabel 2.4 *Omzet van Ska opgesplitst*[11]

	2020 (in 1.000 €)	**Als % van totale omzet**	**2021 (in 1.000 €)**	**Als % van totale omzet**	**2022 (in 1.000 €)**	**Als % van totale omzet**	**2023 (B) (in 1.000 €) a)**	**Als % van totale omzet**
Retributies	7.010	85,2%	8.284	81,8%	9.574	81,8%	10.547	67,7%
Waarvan 'klein bio'			*244,6*	*2,4%*	*205,3*	*1,8%*	*192,4*	1,2%
LNV	1.219	14,8%	1.842	18,2%	3.310	28,3%	5.059	32,5%
Totaal Skal	**8.229**		**10.126**		**11.703**		**15.606**	

a) 2023 op basis van begoting Skal.

[9] Zie het Skal-tarievenblad voor de meest actuele bedragen.
[10] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ffaacaba-1f92-48c8-abd1-6fd96f55b998/pdf
[11] Jaarverslag Skal 2021 en 2022 Skal-Jaarverslag-2022.pdf SKAL_Jaarverslag_2021_DEF.pdf

2.3.2 Aandeel van LNV

De bijdrage van LNV is gestegen van € 1,2 mln. in 2020 naar € 5,1 mln. (begroot) in 2023. De redenen van de stijging in de LNV-bijdrage is onder andere gelegen in de bijdrage ter dekking van kosten van de activiteiten als gevolg van het Strategisch ICT-plan (€ 1,2 mln. en € 1,4 mln. in respectievelijk 2022 en 2023) en de kosten verbonden aan de importcontroles die door de implementatie van EU Verordening (EU) 848/2018 door Skal worden uitgevoerd sinds 2022. Deze kosten ontbraken in 2021. De kosten van deze importcontroles waren in 2022 € 849.251 en zijn voor 2023 voorzien op € 1.132.350.

Daarnaast zijn er nog substantiele bijdragen voor het Programma Basis op Orde (een extra investering op het vlak van aanbesteden, voldoen aan archiefwet en WOO), beleidsondersteuning voor LNV en beroep & bezwaar. Naast de certificering en controle van geregistreerde bedrijven vindt er ook nog incidentele controle plaats op niet-geregistreerde bedrijven (bijvoorbeeld omdat deze bedrijven 'biologische producten' aanbieden). Ook de kosten van deze controles worden betaald door LNV.

Vooralsnog worden de kosten in relatie tot importcontrole van biologische producten niet geretribueerd (in rekening gebracht bij de importeurs) en komen deze kosten voor rekening van LNV. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de (on)mogelijkheden van retributies van de kosten verbonden aan de importcontroles.

3 Benchmarken certificering op bedrijven

Ook in het buitenland moeten biologische bedrijven worden gecertificeerd en in Nederland worden producten uit de reguliere landbouw door certificerende organisaties geïnspecteerd op bijvoorbeeld fytosanitaire aspecten of kwaliteit. Deze inspecties worden uitgevoerd door ofwel zbo's (of hun buitenlandse evenknieën) ofwel private ondernemingen die in opdracht van de overheid deze inspecties uitvoeren. Daarnaast zijn er in Nederland een aantal private keurmerken waarvoor bedrijven ook door private ondernemingen gecertificeerd worden. In dit hoofdstuk worden de voor de evaluatie van het Skal-tariefsysteem relevante kenmerken van deze organisaties en ondernemingen kort beschreven. In Bijlage 2 en 3 worden deze systemen uitgebreider beschreven.

3.1 Omvang van de biologische productie en import in enkele andere EU-lidstaten

In tabel 3.1 is de omvang van de biologische productie in enkele andere EU-lidstaten kort beschreven aan de hand van een aantal kengetallen. Frankrijk en Spanje zijn zowel op basis van areaal als aantal bedrijven de belangrijkste producenten in de EU, terwijl Oostenrijk in percentage van het totale landbouwareaal het grootste aandeel biologische areaal heeft. Er zijn zo'n 378.226 bedrijven in de EU waarvan het biologische productieproces gecertificeerd moet worden.

Tabel 3.1 *Omvang van de biologische productie, in ha en aantal bedrijven, in enkele EU-lidstaten in 2021*

Lidstaat	Areaal (ha)	% van totaal landbouwareaal	# bedrijven
Nederland	78.248	3,7	5.684 (2.063 gecertificeerde primaire biologische bedrijven)
België	101.828	7,45	2.590
Luxemburg	6.892	5,2	123
Frankrijk	2,5 mln.	9,61	58.413
Duitsland	1,8 mln.	10,8	36.307
Spanje	2.6 mln.	11	52.861
Denemarken	299.998	11	4.186
Oostenrijk	679.119	26	23.910
Rest EU	7.560.621	7,8	201.986
EU totaal	15.639.063	8,3	378.226

Bron: statistics.fibl.org.

3.2 Tariefsystemen in een aantal EU-lidstaten

In Bijlage 3 wordt de wijze van certificering alsmede de financieringsinstrumenten van de biologische productie van de belangrijkste lidstaten beschreven. In tabel 3.2 zijn de belangrijkste bevindingen samengevat.

Tabel 3.2 *Organisatie van toezicht, certificering en inspectie van biologische bedrijven in een omliggende regio's en andere EU-lidstaten*

	NL	Vlaanderen	Wallonië	Luxemburg	Oostenrijk	Duitsland	Denemarken
Organisatie van inspectie en certificering	Door de overheid ingestelde organisatie (Zbo)	Private certificeerder	Private certificeerder	Private certificeerder	Private certificeerder	Private certificeerder	Door de overheid ingestelde organisatie
Jaarbijdrage	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Toeslag naar omvang	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Wie betaalt?	Geregistreerd bedrijf	Geregistreerd bedrijf	Geregistreerd bedrijf	Eerste €1.500 wordt betaald door overheid daarboven door het gecertificeerde bedrijf	Geregistreerd bedrijf	Geregistreerd bedrijf	Geregistreerd bedrijf
Speciaal tarief 'klein bio'	ja	Indirect via omvang	Indirect via omvang	Generieke korting	Indirect via omvang	Indirect via omvang	Indirect via omvang
Handhaving proces	Skal	Publiek Vlaams gewest	Publiek Wallonië	Publiek Administration des Services Techniques de l'Agriculture Service de l'agriculture biologique	Publiek regionaal	Publiek regionaal	Agi Fish Agency; Veterinary & Food Administration

nee=niet aanwezig, ja= wel aanwezig.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- *Organisatie van inspectie en certificering*
  Denemarken heeft een vergelijkbare werkwijze als Nederland: in beide landen valt de biologische controle direct 'onder de minister' (in Nederland als zbo) en is de inspectie en certificering in handen van een controle-autoriteit. Alle andere EU-lidstaten hebben de certificering en inspectie gedelegeerd naar *veelal commerciële certificerende bedrijven*. Handhaving is publiek georganiseerd, in de regel decentraal.
- *Retribueerbare tarieven*
  Voor handelingen die een meerwaarde bieden aan batches van producten en specifieke certificaten (handels)certificaten, geldt het profijtbeginsel: de begunstigde betaalt. Dit geldt zowel voor de landen waarbij er een controleautoriteit is als voor landen met commerciële certificerende bedrijven. Uitzondering is Luxemburg waar de controleautoriteit (ministerie) de eerste € 1.500 voor haar rekening neemt.
- *Opbouw van de retribueerbare tarieven*
  In de landen waarvan informatie ontvangen is, is in tegenstelling tot in Nederland het tarief opgebouwd uit een *jaarlijkse basisbijdrage* met daarnaast een op bedrijfsomvang gebaseerde toeslag. *Inspectieactiviteiten* worden in de regel apart in rekening gebracht op basis van de duur van de inspectie.
- *Combinatie van inspectieactiviteiten*
  In de meeste EU-lidstaten, anders dan Nederland en Denemarken, is de uitvoering van inspectie en certificering in de handen van private certificerende bedrijven. Deze organisaties mogen zogenaamd gecombineerde inspecties uitvoeren van meerdere keurmerkschema's. Bij audits kunnen ze bij één bezoek meerdere, aanvullende of overlappende schema's, tegelijkertijd controleren en daarmee een efficiëntievoordeel behalen. Tegelijkertijd maken deze auditinstellingen een duidelijk onderscheid tussen inspectie- en advieswerkzaamheden.
  In het verleden deed Skal ook bepaalde controles voor andere keurmerken als EKO. Op verzoek van LNV richt Skal zich nu enkel op de taken met betrekking het biologische keurmerk.

3.3 Vergelijking van kosten biologische inspectie en certificering van drie typen bedrijven tussen Skal en een internationaal opererende private certificerende organisatie

Om de hoogte van de certificeringsbijdrage van Nederlandse biologische bedrijven te kunnen plaatsen zijn de kosten zoals in rekening gebracht door Skal van een aantal 'typische' primaire landbouwbedrijven, vergeleken met de kosten van een internationaal opererende private certificerende organisatie (Ecocert).[12]

Voor 4 typische primaire bedrijven zijn de kosten vergeleken:

1. Melkvee 60 ha weidegrond: 70 melkkoeien
2. Akkerbouw:
   i) Extensief: 50 ha waarvan 10 ha granen, 10 ha late aardappel, 10 ha voedergewas, 10 ha cichorei, 10 ha overig
   ii) Intensief: 50 ha waarvan 5 ha vroege aardappelen, 5 ha late aardappelen, 7 ha pompoen, 7 ha grove groente, 6 ha peen en de rustgewassen 15 ha tarwe en 5 ha gerst
3. Klein bio: 1 ha fruit en 1 ha grove groente; omzet kleiner dan € 50k

In Bijlage 3 zijn de details van de analyse weergegeven. Tabel 3.3 vat de belangrijkst bevindingen samen.

Tabel 3.3 *Vergelijking kosten keurmerk Nederland met buitenland*

Type bedrijf	NL (Skal 2022)	EU 27 (Ecocert 2023)
Melkvee	1.013,50	1.287,40
Akkerbouw extensief	1.013,50	972,40
Akkerbouw intensief	1.013,50	2.376,00
Klein bio	619,75	471,75

Zoals uit de tabel blijkt zijn de jaarlijkse kosten van door Skal geïnspecteerde bedrijven in Nederland met uitzondering van het *akkerbouw intensief* vergelijkbaar met die van Ecocert in andere landen. De kosten voor het voorbeeld *extensief landbouwbedrijf* en het *klein bio bedrijf* zijn bij Skal hoger en de kosten van Skal van het *melkveebedrijf* en het *intensief akkerbouwbedrijf* lager.

De kosten van *akkerbouw intensief* zijn bij Ecocert hoog doordat tarieven op de omvang van het bedrijf in aantal hectares en het teeltplan is gebaseerd. Op bedrijven met intensieve teelten worden meer gewassen verbouwd en die hebben daarmee gepaard gaande hogere inspectiekosten dan extensieve gewassen als granen. De verschillen komen vooral doordat de tariefsopbouw van Ecocert bestaat uit een relatief laag basisbedrag (€ 283,90 bij Ecocert versus € 853 bij Skal) en daarnaast een tarief per ha of per dier dat sectorspecifiek is. Bij relatief *kleine bedrijven* heeft het relatief lage basisbedrag een grote invloed op de totale kosten.

[12] https://www.certisys.eu/nl/tarieven/#jaartarief

3.4 Tariefsystemen van zbo's, agentschappen en private systemen

Een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) voert een wettelijke (overheids)taak uit. Zbo's hebben een bijzondere positie binnen de Rijksoverheid, ze oefenen meestal openbaar gezag uit. Zij zijn zelfstandig en niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister, maar de minister heeft wel enige zeggenschap over een zbo. Zo is de minister verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Ook moet de minister verantwoording kunnen afleggen over het functioneren van een zbo aan de Eerste en Tweede Kamer. De basisregels betreffende zbo's op het niveau van de centrale overheid zijn vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.[13]

Veertien zbo's staat onder toezicht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) waaronder een aantal keuringsdiensten. Een van deze zbo's is Skal. Van deze zbo's heeft Skal qua werkwijze de meeste overeenkomsten met de keuringsdiensten:

- Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)
  Het KCB verricht de import- en exportinspectie (kwaliteit) van verse groenten en fruit; de kwaliteitscontrole van verse groenten en fruit die binnen Nederland worden verhandeld, met uitzondering van het detailhandelsstadium, de importinspectie (fytosanitair) van verse groenten en fruit, snijbloemen en potplanten en van plantaardige producten die niet onder een specifieke sector vallen, ook wel 'diverse producten' genaamd; de bemonstering- en monitoring activiteiten ten behoeve van de export naar specifieke bestemmingen.
- Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)
  Het NAK voert wettelijke keuringen uit in opdracht en onder toezicht van het ministerie van LNV.
- Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ)
  Het COKZ houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van kwaliteit, voedselveiligheid en etikettering van zuivel, eieren en eiproducten en op de handelsnormen voor pluimveevlees en eieren.
- Bloembollenkeuringsdienst (BKD)
  De BKD keurt bloembollen op zowel kwaliteits- als op quarantaine-aantastingen. Het verrichten van kwaliteitskeuringen, laboratoriumonderzoek en importinspecties. Ook worden exportinspecties uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA).
- Naktuinbouw
  Naktuinbouw is door de overheid aangewezen om rassen van groente, landbouw- en sierteeltgewassen te beoordelen op onderscheidbaarheid, homogeniteit en bestendigheid (DUS-onderzoek) voor registratie en/of kwekersrecht.

Tabel 3.4 *Organisatie van toezicht, certificering en inspectie van zbo's, agentschappen en private systemen*

	KCB	**NAK**	**COKZ**	**BKD**	**Naktuinbouw**	**NVWA**	**Private**
Organisatie van inspectie en certificering	zbo	zbo	zbo	zbo	zbo	agentschap	privaat
Jaarbijdrage	nee	nee	nee	ja	ja	ja	Ja
Starttarief (buitendienst)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	wisselt
Uurtarief (buitendienst)	ja	Nee tarief na rato omvang	ja	ja	Ja(+ areaal bijdrage)	ja	Wisselt
Andere activiteiten	Ja in opdracht NVWA	Bovenwettelijk (kwaliteit)	nee	Nee	Ja (kwaliteitsplussystemen)	Ja (handhaving)	Alleen commerciële activiteiten

nee=niet aanwezig, ja= wel aanwezig.

De belangrijkste kenmerken van de tariefsystemen van de zbo's, KCB, NAK, COKZ, BKD en Naktuinbouw, als ook het tariefsysteem van de NVWA zijn samengevat in tabel 3.4 en meer uitgebreid beschreven in Bijlage 4. De belangrijkste bevindingen zijn:

[13] https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01

- In tegenstelling tot Skal en de NVWA, waarbij naast primaire bedrijven ook bedrijven in verwerking en handel tot de doelgroep behoren, hebben de activiteiten van de andere zbo's vooral plaats op primaire bedrijven (en eventueel exporteurs en importeurs).
- De belangrijkste activiteit van andere zbo's betreft vooral productcontrole; het betreft inspectie en certificering van individuele partijen. Dit in tegenstelling tot de certificeringactiviteiten van Skal die in Nederland procescontroles omvatten van productie, verwerking en verkoop van biologische producten.
- Certificerende organisaties van bijvoorbeeld IKB en Beter Leven voeren net als Skal een procescontrole uit.
- Een aantal zbo's zoals BKD en Naktuinbouw hebben een jaarbijdrage net als Skal waarmee systeemkosten betaald worden.
- Bij bedrijfsinspecties werken de meeste besproken zbo's (inclusief Skal) en de NVWA met een starttarief en een tijdstarief. Monsters en certificaten worden per afgegeven document gefactureerd. Een aantal organisaties (onder andere NAK en Naktuinbouw) heeft specifieke tarieven voor specifieke doelgroepen.
- Bij keurmerken is er vaak een vaste bijdrage per bedrijf.

4 Mogelijke alternatieven voor differentiatie in tarieven voor kleine bedrijven

Het doel van dit hoofdstuk is een eerste inventarisatie van alternatieve Skal tariefsystemen waarbij kleine biologische bedrijven in de primaire productie en verwerking en handel verder worden ontzien. Na een korte beschrijving van de huidige situatie worden 3 alternatieven beschreven, namelijk:

1. Een verdere beperking van de bijdrage van kleine biologische bedrijven.
2. Een verlaging van de jaarbijdrage van alle biologische bedrijven. Daarnaast betalen deze bedrijven een op omzet gebaseerde bijdrage.
3. Alle biologische bedrijven betalen een vergelijkbare jaarbijdrage en kosten verbonden aan periodieke inspectie maar er komt een subsidie voor kleine biologische bedrijven.

De analyse wordt gedaan aan de hand van 3 aspecten:

- Wat zijn de financiële gevolgen voor gecertificeerde biologische bedrijven, zowel 'klein bio' als de andere bedrijven?
- Wat zijn de mogelijke financieringsopties? Nemen kosten toe of af en wie betaalt?
- Wat zijn de financiële gevolgen voor Skal indien een dergelijk alternatief geïmplementeerd wordt?

4.1 Huidige situatie

'Klein bio'-bedrijven in de definitie volgens Skal zijn bedrijven in zowel primaire productie als bij verwerkers en handel met een omzet kleiner dan € 50.000 die 100% biologisch produceren.

4.1.1 Relatie van de bijdrage aan Skal en omzet van biologische bedrijven

De certificerings-, inspectie- en controleactiviteiten zijn gericht op het waarborgen van het biologische productieproces. Daardoor zijn deze activiteiten maar in beperkte mate afhankelijk van omvang of omzet. Daarom verschillen de absolute certificerings-, inspectie- en controlekosten die Skal moet maken slechts beperkt tussen bedrijven van verschillende omvang. De kosten die Skal moet maken voor de controle en certificering van 'klein bio'-bedrijven zijn daardoor vergelijkbaar in omvang met de kosten die gemaakt moeten worden voor andere laag- en normaalrisicobedrijven. Indien alle kosten aan de bedrijven worden doorberekend, zouden voor bedrijven met een beperkte productieomvang (in volume of omzet) de kosten per eenheid product daarom hoger zijn dan voor bedrijven met een grotere productieomvang.

Om aan deze relatief hoge kosten tegemoet te komen is in het huidige systeem de jaarbijdrage voor 'klein bio'-bedrijven lager dan de jaarbijdrage voor andere bedrijven.[14] Daardoor zijn ook de totale jaarlijkse kosten voor 'klein bio' lager dan voor andere bedrijven. Bedrijven worden aangemerkt als 'klein bio'-bedrijf op basis van een eigen verklaring waarin ze aangeven dat ze aan de criteria voor deze categorie bedrijven voldoen. In tabel 4.1 zijn de totale bijdragen voor de verschillende bedrijfstypes die door Skal gecertificeerd worden weergegeven. Dit bedrag is de totale gemiddelde bijdrage die gecertificeerde biologische bedrijven aan Skal betalen. Dit bedrag bestaat uit de jaarbijdrage, de certificatiebijdrage, de toezichtbijdrage en de kosten van de periodieke inspectie.

[14] Deze resterende kosten worden opgebracht door de overige bedrijven.

Tabel 4.1 *Gemiddelde jaarlijkse bijdrage aan Skal per bedrijfstype (tarieven op basis van Skal tarievenblad 2022)*

Bedrijfstype	Jaarlijkse kosten Skal (€)
Landbouw	
Klein bio	619
Landbouw	1.013
Bereiding & handel	
Klein bio	865
Bereiding & handel Laag risico	1.198
Bereiding & handel Hoog risico	1.954
VaC winkellocatie	514
VaC Hoofdkantoor en DC	1.198

Tarieven gebaseerd op één KvK inschrijving

Zoals uit tabel 4.2 blijkt zijn de kosten voor primaire 'kleine bio'-bedrijven gemiddeld € 394 lager dan voor reguliere landbouwbedrijven in de doelgroepen Laag en Normaal risico per Skalnummer. Voor bedrijven in bereiding en handel is dit verschil tussen 'klein bio' en de categorie Bereiding en handel Laag risico € 333. De verschillen worden vooral veroorzaakt door de verschillen in de jaarbijdrage voor de verschillende typen bedrijven.

Tabel 4.2 *Jaarbijdragen voor verschillende categorieen (2022-2023), in euro*

	2022	2023
'Klein bio'-landbouwbedrijf	103	113
Landbouw, laag en normaal risico	497	621
Verschil per bedrjif	*394*	*508*
'Klein bio'-bereidingsbedrijf	189	208
Bereidingsbedrijven, laag en normaal risico	522	653
Verschi per bedrijf	*333*	*445*

4.1.2 Aantal 'klein bio'-bedrijven en aandeel in de omzet van Skal

In tabel 4.3 is het aantal bij Skal geregistreerde 'klein bio'-bedrijven, de omzet van Skal uit de bij deze bedrijven in rekening gebrachte bijdrage en de gemiddelde kosten voor deze bedrijven weergegeven. Het gaat hier om de som van de primaire bedrijven en de bedrijven in Bereiding en handel.

Tabel 4.3 *'Klein bio'-bedrijven in aantal en omzet (€) voor Skal a)*

	Aantal	Omzet Skal (€)	Kosten voor het bedrijf (€ Gem/bedrijf)
2021	362	€ 244.550	€ 675
2022	295	€ 205.270	€ 695
2023 (per 15/5)	259	€ 166.400	€ 687

2) Skal kan alleen de totalen aangeven. Er is geen scheiding tussen productie en verwerking en handel. Over 2020 en eerder zijn vergelijkbare cijfers niet beschikbaar. Skal had toen een andere tariefstructuur.

Bron: Skal, interne documentatie

Het aantal 'klein bio'-bedrijven neemt in de periode 2021-2023 af van 362 gecertificeerde bedrijven in 2021 naar 259 bedrijven in 2023. Het is op grond van de beschikbare informatie niet duidelijk of deze afname komt door het staken van de biologische activiteiten of door doorgroei van de bedrijven naar een hogere omzet.

De begrote Skal omzet voor 'klein bio'-bedrijven is voor 2023 begroot op € 166.000. Het aandeel in de verwachte omzet van Skal van 'klein bio'-bedrijven is met de huidige tarieven in 2023 1,2% (tabel 2.4).

4.2 Alternatieven om kosten voor 'klein bio'-bedrijven te verlagen

In hoofdstuk 3 zijn de tariefsystemen beschreven voor de certificering en inspectie van biologische bedrijven in andere landen en de structuur van de tariefsystemen bij Nederlandse zbo's, het tariefsysteem van de NVWA als ook van private certificerende bedrijven. Mede gebaseerd op de systematiek toegepast in andere landen of toegepast bij andere zbo's zijn 3 alternatieve systemen geïdentificeerd die mogelijk tot een verlaging van de kosten voor kleine bedrijven kunnen leiden.

Dit zijn:

- *Alternatief 1*
  Een verdere beperking van de totale bijdrage van kleine bedrijven. Het systeem voor andere bedrijven blijft gelijk.
- *Alternatief 2*
  Een verlaging van de jaarbijdrage van alle bedrijven. Daarnaast betalen de bedrijven een op omzet gebaseerde bijdrage.
- *Alternatief 3*
  Alle bedrijven betalen een vergelijkbare jaarbijdrage en de kosten verbonden aan periodieke inspectie maar er komt een subsidie voor de kleine biologische bedrijven.

De verschillende alternatieven worden op hoofdlijnen beschreven. Echter, voor een gedetailleerde evaluatie van de impact van deze alternatieven ontbreken omzetgegevens van met name de bedrijven die zich bezighouden met verwerking en handel van biologische producten. De kenmerken van de verschillende alternatieven zijn samengevat in tabel 4.4 en worden in de rest van deze paragraaf verder beschreven.

Bij alle beschreven de alternatieven worden de bedrijven nog steeds gecontroleerd en voor de bedrijven blijven de administratieve verplichtingen gelijk aan het huidige systeem.

Tabel 4.4 *Kenmerken van de alternatieven voor 'klein bio' op basis van de verschillende bijdragen*

Bijdrage	Huidige systeem	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3
Jaarlijkse bijdrage	Gereduceerd ten opzichte van reguliere bedrijven	Vervalt geheel of gedeeltelijk	Laag basistarief en toeslag op basis van omvang voor alle bedrijven	geen uitzondering voor klein bio
Certificatiebijdrage	Als regulier	Vervalt geheel/gedeeltelijk	Als regulier	geen uitzondering voor klein bio
Inspectietarief	Als regulier	Als regulier of vervalt geheel of gedeeltelijk	Als regulier	geen uitzondering voor klein bio
Wie betaalt?	Nu betalen andere bedrijven de korting voor 'klein bio'	Kosten voor overheid of bedrijven met uitzondering van 'klein bio' nemen toe	Geleidelijk toename van de kosten bij toename van omzet. Andere verdeling van de kosten	Overheid
Gevolgen Skal	Registratie 'klein bio'	Als huidige systeem maar mogelijk minder efficiënte inspecties	Toename administratieve lasten	Als huidige systeem

4.2.1 Alternatief 1: Beperkte/geen bijdrage van 'klein bio'-bedrijven

In dit alternatief 1 wordt de bijdrage voor kleine bedrijven lager dan op het ogenblik het geval is. Dit gebeurt doordat binnen de bestaande tariefstructuur van bijdragen, een verdere beperking van de jaarlijkse kosten

voor kleine bedrijven plaatsvindt. Dit kan door een verdere subsidiëring door LNV of door andere bedrijven van jaarbijdragen en/of de tarieven van de periodieke inspectie.[15]

Gevolgen voor de bedrijven

- Alleen een verlaging (eventueel tot nul) van de jaarbijdrage heeft maar een beperkt effect op de totale kosten voor 'klein bio'-bedrijven. De jaarbijdrage was in 2022 voor een 'klein bio'-landbouwbedrijf € 103 en 'klein bio'-bereidingsbedrijf € 189. Voor 2023 zijn deze repectievelijk € 113 en € 208. De gevolgen van het totaal laten vervallen van alle bijdrages zijn groter.
- Indien er naast een vermidering van de jaarbijdrage ook het starttarief gerduceerd wordt of vervalt, dan zijn er wellicht voor de te certificeren 'klein bio'-bedrijven minder financiële prikkels om het bezoek efficiënt (zo kort mogelijk) te laten verlopen.
- Er is een grote toename van de kosten voor certificering en controle bij een beperkte toename van de omzet bij bedrijven die de grens van 'klein bio' overschrijden.
- Bij alternatief 1 wordt het gat in bijdrage aan Skal tussen een 'klein bio'- en een regulier bedrijf met een beperkte omzet erg groot.

Mogelijke financieringsopties

Indien de jaarbijdrage voor kleine biologische bedrijven zou vervallen zijn er twee financieringsopties:

- *Een hogere heffing voor de overige bedrijven*
  Indien alle kosten van 'klein bio' bij de Skal moeten worden geretribueerd middels de jaarlijkse bijdrage van de andere geregistreerden, zou dit bij het huidige aantal bedrijven (niet 'klein-bio') een verhoging van ongeveer € 33 per geregistreerd bedrijf betekenen.
- *Door LNV*
  Het zou een overweging kunnen zijn de kosten de verlaging van de bijdrage voor 'klein bio' uit door een hogere bijdrage van LNV aan Skal. Een dergelijke bijdrage zou bijvoorbeeld te verantwoorden zijn onder PR en marketing van het biologische product of een vergelijkbare kostenpost.
- Wanneer het rijk de kosten draagt, kunnen de kosten worden vergoed via een subsidie aan SKAL of door een subsidie aan de 'klein bio'-bedrijven.
- Indien er meer bedrijven in de groep 'klein bio' bij komen, wordt dit bedrag dat beschikbaar moet komen voor de financiering van dit alternatief (beperkt) hoger.

Gevolgen voor Skal

- Afhankelijk van de gekozen financieringsoptie moeten of de tarieven van de jaarbijdrage van andere bedrijven omhoog, dan wel worden de kosten van de 'klein bio'-bedrijven betaald door LNV.
- Indien de inspectiebezoeken minder efficiënt zouden verlopen door het wegvallen van de financiële prikkel bij de bedrijven om het bezoek zo kort mogelijk te laten duren nemen kosten voor Skal toe, met als gevolg een toename van kosten die door anderen (andere biologische bedrijven of LNV) gedekt moeten worden.

4.2.2 Alternatief 2: Een op omzet of productieomvang gebaseerde bijdrage

In dit systeem waarbij bedrijven (zowel primaire bedrijven als bedrijven die betrokken zijn bij bewerking en bereiding van biologische producten) naast een basis bijdrage een op de omzet of productieomvang gebaseerde bijdrage betalen. Dit is een systeem dat vergelijkbaar is met het systeem dat door veel certificerende bedrijven in het buitenland als ook door veel Nederlandse zbo's wordt toegepast als basissysteem voor retributies aan bedrijven waarvoor inspectieactiviteiten zijn uitgevoerd. In dit alternatief betalen alle deelnemers eenzelfde (relatief lage) jaarlijkse bijdrage.

Voor *primaire bedrijven* zou die toeslag gebaseerd kunnen zijn op de omvang van het bedrijf in Standaardopbrengst (SO).[16] Van de primaire bedrijven wordt het aantal SO per bedrijf standaard vastgelegd

[15] Vermindering van het aantal inspecties is op basis van de EU regelgeving (EU) 2018/848 op het ogenblik niet mogelijk.

[16] Om de structurele kenmerken en de economische resultaten van verschillende typen bedrijven met zeer uiteenlopende productiesystemen en -structuren gemakkelijker te kunnen vergelijken, beschrijven en analyseren, is een eenduidige, homogene classificatie van landbouwbedrijven noodzakelijk. Vanaf 2010 is de Standaardopbrengst (SO) in gebruik als maatstaf om de omvang en specialisatiegraad van bedrijven vast te stellen in bijvoorbeeld de Landbouwtelling. De SO-norm is een

in de landbouwtelling (CBS). Een bijdrage gebaseerd op het aantal SO wordt ook door andere organisaties binnen de primaire landbouw gebruikt voor het bepalen van de omvang van lidmaatschapsgelden.
Voor *bedrijven actief in de bereiding en verwerking* is een dergelijke manier van berekenen niet beschikbaar. Voor deze bedrijven zou dan bijvoorbeeld een eigen verklaring over de gerealiseerde omzet van biologische producten van de bedrijven uitgangspunt voor de vaststelling van de toeslag kunnen zijn.

Er kan een maximumbedrag voor de bijdrage door bedrijven bepaald worden. Een toeslag gebaseerd op productieomvang/omzet zonder maximumbedrag betekent dat bij grote bedrijven de bijdrage niet meer in verhouding staat tot de door Skal gemaakte inspectie- en certificeringskosten.
Eventuele extra activiteiten/inspecties worden in rekening gebracht gebaseerd op werkelijke kosten.

Deze manier van differentiatie kan toegepast worden:

- op alleen de jaarbijdrage waarbij de periodieke inspecties (zoals in de huidige situatie) op basis van de werkelijke inspectietijd in rekening worden gebracht.
- op de totale door Skal in rekening te brengen kosten. In dit geval komen de alle bijdragen vervangen door een op de omvang gebaseerde heffing.

Gevolgen voor de bedrijven

- Een lage basisheffing en toeslag gebaseerd op productieomvang/omzet betekent het loslaten van het principe kostenmaker is kostendrager. Maar dit is eigenlijk op het ogenblik voor 'klein bio'-bedrijven ook al het geval: de verschillen tussen de lagere tarieven bij 'klein bio' en de werkelijke kosten bij 'klein bio' worden nu door andere bedrijven gedragen.
- De totale bijdrage van het bedrijfsleven blijft gelijk maar de bijdrage wordt meer verdeeld op basis van omzet van de bedrijven in tegenstelling tot het huidige systeem. Als het systeem alleen betrekking heeft op de jaarbijdrage is het effect voor 'klein bio'-bedrijven zeer beperkt omdat de jaarbijdrage nu ook al relatief laag was.
- In vergelijking met alternatief 1 is er een geleidelijke toename van de kosten voor certificering en controle bij toename van de omzet.
- De 'klein bio'-bedrijven betalen in deze optie in ieder geval de lage, maar voor alle bedrijven gelijke, jaarbijdrage.
- Dit systeem sluit aan bij de systemen die ook door andere zbo's worden gebruikt.
- Om de bijdrage van grote bedrijven niet uit de pas te laten open met de kosten van de door Skal uitgevoerde werkzaamheden zou er een maximum bedrag aan de jaarbijdrage gesteld kunnen worden.[17, 18]

Mogelijke financieringsopties

- In principe worden in dit alternatief alle retribueerbare kosten door de gecertificeerde bedrijven gezamenlijk gedragen.

Gevolgen voor Skal

- Het tariefsysteem van Skal wordt verder gedifferentieerd. Niet alleen naar bedrijfstype maar ook naar omvang. Het correct berekenen van de bijdragen van de bedrijven vereist extra vastleggen van gegevens van verwachte of gerealiseerde omzet van de te certificeren bedrijven. Bijvoorbeeld in SO voor primaire bedrijven en omzet op basis van een eigen verklaring voor bedrijven die betrokken zijn bij bewerking en bereiding van biologische producten. Dit betekent dat de administratieve lasten en de daarmee gepaard gaande kosten bij Skal toenemen. Indien deze aan de gecertificeerde bedrijven worden doorberekend, zal dit een tariefstijging tot gevolg hebben.

gestandaardiseerde bruto-opbrengst (in euro) per ha of per dier die met een gewas of diercategorie gemiddeld op jaarbasis wordt behaald. Uit de analyse zoals in Bijlage 4 blijkt dat de (SO) een betere voorspeller van de verwachte omzet is dan de bedrijfsomvang in hectares.

[17] Volgens 'Maat houden 2014' moet bij de doorberekening van kosten rekening worden gehouden met onder andere de volgende punten: geen onaanvaardbare negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland (level playing field) of de financiële positie van (rechts)personen (draagkracht). De doorberekening van kosten mag per saldo niet leiden tot een (onaanvaardbare) verhoging van de regeldruk en de nalevingslasten voor het bedrijfsleven.

[18] Rapport Maat houden tbv MC PB 22 april (officielebekendmakingen.nl)

4.2.3 Alternatief 3: Alle bedrijven een vergelijkbare jaarbijdrage en kosten verbonden aan periodieke inspectie, maar een subsidie voor kleine biologische bedrijven

In dit alternatief betaalt ieder bedrijf de kosten verbonden aan de controle en certificering aan Skal conform het huidige tariefsysteem, met de uitzondering dat er geen speciaal tarief voor 'klein bio' meer is. Biologische bedrijven ontvangen naderhand een subsidie van de overheid, waarbij deze subsidie aan de omvang gerelateerd is (kleine bedrijven ontvangen in dat geval meer subsidie dan grote bedrijven). Deze subsidie kan mede gebruikt worden om de kosten van de certificerings- en controlekosten te betalen. Dit is een variant op het systeem zoals op het ogenblik wordt toegepast in Luxemburg waarbij alle biologische bedrijven (123 bedrijven in 2021), onafhankelijk van hun omvang, een jaarlijkse subsidie van € 1.500 krijgen.

Gevolgen voor de bedrijven

- De subsidie moet zo substantieel zijn dat kosten verbonden aan controle en certificering betaald worden voor 'klein bio'-bedrijven.
- Voor primaire landbouwbedrijven zijn er mogelijkheden om bijvoorbeeld via de gecombineerde opgave de subsidiestroom te leiden. Voor de bedrijven actief in de verwerking en handel van biologische producten kan dit niet en zouden bedrijven bijvoorbeeld via een specifieke aanvraag deze subsidie moeten aanvragen. In beide opties is er sprake van een toename van de administratieve lasten voor zowel aanvrager als verstrekker van de subsidies.

Mogelijke financieringsopties

- De subsidies zouden beschikbaar moeten worden gesteld door de overheid.
- Indien de subsidies worden uitgekeerd aan de kleine biologische bedrijven, dan gaat dit gepaard met hoge uitvoeringskosten door de overheid. Indien de subsidie wordt uitgekeerd aan Skal, is dit alternatief gelijk aan Alternatief 1.
- Indien alle bedrijven in aanmerking komen voor deze subsidie is dit een mogelijk een dure optie voor de overheid. Alle 5.781 bedrijven (waaronder 2.249 primaire bedrijven) zouden dan in aanmerking kunnen komen voor een subsidie die afhankelijk is van de omzet. De administratieve lasten van de overheid nemen wel toe bij de introductie van een gedifferentieerd subsidiesysteem.

Gevolgen voor Skal

- In dit alternatief kan Skal alle kosten aan de gecertificeerde bedrijven in rekening brengen. Er is geen extra administratie nodig.

4.2.4 Mogelijk meer bedrijven die omschakelen naar biologische bedrijven bij lagere Skal-bijdrage?

Anno 2023 hebben de 'klein bio'-bedrijven de afweging gemaakt hebben dat voor hen de voordelen van het hebben van de status *gecertificeerd biologische bedrijf* opwegen tegen de kosten van de certificering door Skal. Deze bedrijven hebben te maken met lagere kosten voor controle en certificering dan niet 'klein bio'-bedrijven.

Een aanpassing van de bijdrage voor kleine bedrijven zou naast het ontlasten van de huidige deelnemers, ook andere kleine bedrijven kunnen verleiden om over te schakelen naar biologische productie. Om zicht te krijgen in de omvang en samenstelling van de doelgroep van primaire bedrijven die na omschakeling mogelijk als 'klein bio' zijn aan te merken, is het aantal kleine bedrijven geïnventariseerd. De resultaten van de inventarisatie staan in Bijlage 5.

Bedrijven met een totale omvang van kleiner dan bijvoorbeeld 100.000 SO per bedrijf zouden mogelijk voordeel kunnen hebben van lagere controle- en certificeringskosten bij de omschakeling naar biologische productie.

- Er is een groot aantal primaire bedrijven (18.700) met een omvang in SO kleiner dan 100.000 euro per bedrijf.
- Ongeveer 40% van deze bedrijven zijn bedrijven met graasdieren. In deze groep zijn waarschijnlijk veel bedrijven van gestopte of afbouwende melkveehouders met nog wat grond en een paar dieren. Deze bedrijven zijn minder interessant als doelgroep om over te schakelen.

- Als potentiële doelgroep voor de omschakeling naar biologisch zijn mogelijk de akkerbouwbedrijven en vollegrondsgroentebedrijven interessanter. Er zijn 9.769 akkerbouwbedrijven en vollegrondsgroentebedrijven met een Standaard opbrengst onder de 100.000 euro. Het zijn vooral de vollegrondgroentebedrijven in deze categorie met een beperkte omvang in ha die mogelijk interessant zijn om te schakelen naar biologische productie. Hogere opbrengstprijzen hebben door, in vergelijking met andere typen bedrijven, vollegrondgroentebedrijven het relatief lagere aandeel variabele kosten een grotere impact op het inkomen/ha dan op andere typen bedrijven.

5 Importcontroles

Het doel van dit hoofdstuk is een eerste inventarisatie van mogelijkheden rond doorberekening van kosten van importcontroles en/of daaruit direct voortvloeiende kosten aan de importerende bedrijven. Na een korte beschrijving van de huidige situatie worden 3 alternatieven beschreven, namelijk:

- Alternatief 1
  Een specifiek extra tarief voor verwerken aanvragen van alle geïmporteerde biologisch geproduceerde producten.
- Alternatief 2
  Een heffing voor alle geïmporteerde zendingen die op de landen-productenlijst staan.
- Alternatief 3
  Een heffing voor zendingen die daadwerkelijk gecontroleerd worden.

De analyse wordt gedaan aan de hand van 3 aspecten:

- Wat zijn de gevolgen voor de betrokken bedrijven?
- Wat zijn mogelijke financieringsopties?
- Wat zijn de gevolgen voor Skal?

5.1 Import van biologische producten

Naast de productie van biologische producten in de EU en in Nederland vindt er ook import van substantiële hoeveelheden biologische producten plaats vanuit derde landen. In de EU werd in 2021 2,9 miljoen ton biologische producten geïmporteerd. Dit is 1,5% van de totale import van landbouwgoederen. Het meest geïmporteerde biologische product in de EU-landen is de banaan met bijna een kwart van het totale volume. Andere belangrijke biologische producten zijn veevoer in de vorm van perskoeken, mais, granen, sojabonen en zonnebloempitten. De top-tien producten heeft een aandeel van een kleine 60% in het totaal aan geïmporteerde biologische goederen. De meeste geïmporteerde biologische producten van buiten de EU arriveren per schip. De lidstaten met de belangrijkste zeehavens in de EU zijn dan ook de belangrijkste plaatsen waar geïmporteerde biologische producten de EU binnenkomen.

Nederland is de belangrijkste importeur van biologische landbouwgoederen uit landen van buiten de EU. Ruim 33% van het totale geïmporteerde volume in de EU werd in 2022 door Nederland ingevoerd. Duitsland (20%) is nummer 2 en België en Frankrijk ieder met ongeveer 10% van het geïmporteerde volumes zijn nummer 3 en 4 (zie tabel 5.1). Nederland importeert een breed pakket aan biologische goederen, ruim 400 verschillende producten uit meer dan 67 verschillende landen.[19] Naast consumptie en verwerking van deze geïmporteerde biologische producten in Nederland worden veel producten ook doorgevoerd naar andere EU-lidstaten (al of niet na verwerking).

Tabel 5.1 *Omvang van de biologische import in enkele andere EU-lidstaten in 2021*[20]

Lidstaat	Volume import
Nederland	945.000 ton
Duitsland	517.183 ton
België	276.833 ton
Frankrijk	277.000 ton
Andere lidstaten	854.000 ton
Totaal	2.870.000 ton

[19] Jukema, G., Ramaekers, P., & Berkhout, P. (Ed.) (2022). De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband - editie 2022. (Rapport / Wageningen Economic Research; No. 2022-001). Wageningen Economic Research. https://doi.org/10.18174/561610

[20] EU Agricultural Economic briefs (europa.eu)

5.2 Importcontroles

Skal voert importcontroles uit van producten die van buiten de EU ingevoerd worden naar Nederland of andere EU-lidstaten. Er wordt gecontroleerd of de geïmporteerde biologische producten voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in Verordening (EU) 2018/848 en bijbehorende bijlagen.

De procedure van import van biologische producten[21]
Geïmporteerde producten gaan vergezeld met een inspectiecertificaat. Dit is een officieel document, afgegeven door de bevoegde autoriteit van het exporterende land, waaruit blijkt dat het product voldoet aan de gelijkwaardige biologische productie- en controlevoorschriften van dat derde land, het elektronisch Certificate of Inspection (e-COI's). De douane en Skal werken nauw samen op het gebied van controles de e-COI's. Er zijn drie verschillende controles op biologische e-COI's.

D-controles
Dit zijn documentencontroles. Hierbij worden de officiële certificaten, officiële verklaringen en andere documenten – zoals handelsdocumenten – die de zending vergezellen, gecontroleerd. De douane neemt de meeste documentcontroles voor haar rekening.

O-controles
Dit zijn overeenstemmingscontroles, ook deze worden op dit moment zowel door douane (aselect) als Skal (risico zendingen) uitgevoerd.

M-controles
Dit zijn materiële controles. Hierbij worden producten gecontroleerd en bemonsterd voor analyses die noodzakelijk zijn om de naleving van de biologische verordening vast te stellen. Skal voert deze controles uit op producten uit de EU-lijst en de nationale risicolijst.

Op elk biologisch e-COI vindt een documentcontrole plaats. De overeenstemmingscontrole wordt aselect en steekproefsgewijs uitgevoerd. Ook de materiële controle vindt steekproefsgewijs plaats op producten waarbij er een groter risico is op het niet voldoen aan de eisen. Op nationaal niveau en op EU-niveau wordt een lijst opgesteld van zogenaamde hoog-risicoproducten.

Als er geen O- en M-controles plaatsvinden, wordt de documentencontrole uitgevoerd door de douane, gelijktijdig met de behandeling van de aangifte voor het vrije verkeer. Het COI wordt in dat geval geviseerd door de douane.

Bij een O- en M-controle van hoog-risicoproducten van de EU lijst doet Skal de documentencontrole, voorafgaand aan het indienen van de aangifte voor het vrije verkeer. Het COI wordt in dat geval geviseerd door Skal.

Extra onderzoek bij hoogrisicoproducten
Vanaf 1 februari 2023 baseert Skal Biocontrole de selectie van zendingen van hoogrisicoproducten op de gegevens zoals die conform Europese regelgeving vastgelegd zijn in het COI in TRACES [22] (Verordening (EU) 848/2018). Was het tot 2022 zo dat de systematiek gebaseerd was op een lijst met 'Guideline' landen, waarvan 100% van de geïmporteerde producten bemonsterd werden, in 2022 veranderde dit naar een lijst met product-landcombinaties waarvan een percentage van de geïmporteerde zendingen bemonsterd moet worden.

Verordening (EU) 848/2018 verplicht Skal tot laboratoriumonderzoeken voor biologische producten of producten in omschakeling bij import met een verhoogd risico op niet-naleving. Vanuit de risicoanalyse van Skal en de Europese Commissie worden zogenaamde hoogrisicoproducten geselecteerd voor monstername. Daarnaast heeft Nederland een 'nationale lijst' met daarop product-landcombinaties die voor

[21] https://www.skal.nl/certificeren/import/grenscontroles-under-construction/4-rolverdeling-douane-en-skal
[22] TRAde Control and Expert System en is onderdeel van het informatiemanagementsysteem voor officiële controles van de EU.

steekproefsgewijze inspectie in aanmerking komen. De product-landcombinaties worden op een regelmatig geactualiseerde lijst vermeld en zijn te vinden op de Skal website.[23]

Bij import van biologische producten zijn dus 2 soorten producten van belang:
1. Hoogrisicoproducten: deze worden geselecteerd op basis van door de EU vastgestelde percentages.
2. Producten op de nationale lijst: deze worden steekproefsgewijs gecontroleerd.

Selectie van nader te inspecteren producten
De te importeren biologische producten worden geregistreerd in Traces, echter de GN-codes[24] kunnen hier niet als eerste 'trigger' dienen voor de selectie van de nader te inspecteren producten omdat er voor biologisch geproduceerde producten geen aparte GN-codes zijn vastgesteld én omdat het voor zeer vele goederencodes mogelijk is om de betreffende goederen zowel op biologische als conventionele wijze te produceren. Daarom moet de belanghebbende van biologische producten in de aangifte C644 'COI biologisch geproduceerde producten' vermelden.

Selectie door Skal van de e-COI's is nodig om de importen met specifieke product-land combinaties te identificeren waarvoor nadere overeenstemmings- of materiële controles moeten worden uitgevoerd. Op grond van deze selectie wordt besloten op welke partijen een bemonstering moet worden uitgevoerd.

Indien een partij in aanmerking komt voor een materiële controle wordt Qualitas Inspection benaderd om deze bemonstering in opdracht van Skal uit te voeren. Wanneer een zending niet in de steekproef voor de hoogrisicoproducten valt, kan volgens de bestaande werkwijze de aangifte voor het vrije verkeer bij de douane worden ingediend. De douane verifieert tijdens de behandeling van die aangifte het e-COI en legt haar beslissing vast.

Aantal materiële controles bij import
In 2022 heeft Skal:
- 24 importzendingen laten bemonsteren van hoog-risicoproducten van de Europese lijst.
- 890 importzendingen van de nationale risicolijst laten bemonsteren.[25]

Er ontbreekt een adequate ICT infrastructuur voor de selectie van importen die mogelijk nader geïnspecteerd moeten worden. Dit heeft tot gevolg dat:
- door Skal handmatig moet worden gecontroleerd of er zendingen zijn voor de product-landcombinaties waarvoor een overeenstemmings- of materiële controle noodzakelijk is.
- het product al op de locatie is van de eerste geadresseerde wanneer wordt opgemerkt dat er een nadere overeenstemmings- of materiële controle moet plaatsvinden. Dit gaat gepaard met hogere (reis)kosten en een vertraging in de vrijgave van producten.

[23] Bemonstering-EU-en-Nationale-lijst-versie-5-140823.pdf (skal.nl)
[24] GN-code zijn codes die goederen universeel categoriseren en die nodig zijn voor het importeren en exporteren van goederen.
[25] Bron Skal-Jaarverslag-2022.pdf

5.3 Wat kost het en wie betaalt?

5.3.1 Bij Skal

De kosten die Skal moet maken voor deze importcontroles worden op het ogenblik betaald door LNV. In 2022 bedroegen deze kosten verbonden aan import controles: € 849.251 Voor 2023 is een post van € 1.137.200 voor deze importcontroles begroot. Deze kostenpost bestaat uit kosten voor SKAL voor:

a. de documentcontroles en de selectie van te monsteren zendingen;
b. de kosten voor het nemen van monsters en de laboratoriumkosten;
c. de registratie van bedrijven in TRACES en informeren en beantwoorden van vragen van importeurs.

Omdat LNV bezig is met het herinrichten van het controlebestel worden op het ogenblik de kosten voor de importcontroles betaald door LNV. Zo is het om de importcontroles te ondersteunen noodzakelijk om de ICT infrastructuur aan te passen. Hiervoor zijn voorbereidingen door Skal en LNV in gang gezet.

Ook in de andere importerende landen, als België en Duitsland, met substantiële importvolumes worden de kosten van de importcontroles van biologische producten door de overheid betaald, maar in deze landen wordt ook gekeken naar mogelijkheden om deze kosten op de importeurs te verhalen.

5.4 Importtarieven NVWA

De NVWA is een van de organisaties in Nederland die importcontroles op geïmporteerde producten uitvoert. NVWA onderscheidt twee importstromen waarbij controleactiviteiten door de NVWA worden uit gevoerd:

- hoogrisicolevensmiddelen 'niet veterinair'
- invoer- en doorvoercontroles uit derde landen van producten van dierlijke oorsprong, levende producten, dierlijke bijproducten, hooi en stro en levensmiddelen die zowel producten van plantaardige oorsprong als verwerkte producten van dierlijke oorsprong bevatten ('samengestelde producten').

Deze twee importstromen verschillen in tariefstructuur, zoals in navolgende paragraaf beschreven. De kosten voor de importcontroles van beide importstromen worden bij de importerende partij in rekening gebracht.

Daarnaast worden in opdracht van de NVWA door keuringsdiensten ook fytosanitaire inspecties uitgevoerd door keuringsdiensten. Ook de kosten verbonden aan deze inspecties worden bij de importerende partij in rekening gebracht.

5.4.1 Import hoogrisicolevensmiddelen 'niet veterinair'

Nederland importeerde in 2022 voor € 94,5 mld. aan landbouw en aan landbouw gerelateerde goederen. Hiervan was € 39,74 mld. afkomstig van buiten de EU.[26] Een deel van deze geïmporteerde producten zijn aan te wijzen als mogelijk hoog-risicoproducten, bijvoorbeeld in verband met mogelijke contaminatie met mycotoxines. Deze producten worden daarom (steekproefsgewijs) geïnspecteerd door de NVWA.

Indien een importeur een keuringsplichtig levensmiddel van niet-dierlijke oorsprong wil importeren van buiten de EU, dan doet de importeur een keuringsaanvraag bij de NVWA. Als het te importeren product een hoogrisicoproduct betreft, wordt de importeur hiervan in kennis gesteld en neemt de NVWA een monster van het product. Het monster gaat naar het laboratorium, alwaar het laboratorium het monster op een of meerdere stoffen analyseert.

De kosten die uit de steekproef/geselecteerde zending voortkomen worden in rekening gebracht bij het individuele inspectiecentrum of controlepunt, die deze vervolgens in rekening brengt bij de belanghebbende bij de lading. Het gaat hierbij om voorrijkosten, monsternamekosten en kosten voor administratieve afhandeling en laboratoriumkosten.

[26] Jukema, G., Ramaekers, P., & Berkhout, P. (2023). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband: Editie 2023*. (Rapport / Wageningen Economic Research; No. 2023-004). Wageningen Economic Research. https://doi.org/10.18174/584222

Er kleven een paar nadelen aan dit systeem van retribueerbare tarieven voor importcontroles. Zo zijn de kosten van de importcontrole onafhankelijk van de waarde van de geïmporteerde partij. Hierdoor zijn de kosten van een kleine partij met beperkte waarde vaak net zo groot als van een grote partij die geïmporteerd wordt. Doordat steekproefsgewijs gecontroleerd wordt en de kosten bij de partij die in de steekproef valt gelegd worden, wordt dit systeem als onrechtvaardig ervaren. Vooral omdat de controle vaak gepaard gaat met hoge laboratoriumkosten. Een door de NVWA voorgestelde aanpassing van het systeem waarbij kosten verdeeld werden over alle importeurs van hoogrisicoproducten, werd echter door de importeurs afgewezen.

5.4.2 Invoer- en doorvoercontroles uit derde landen van producten van dierlijke oorsprong, levende producten, dierlijke bijproducten, hooi en stro en levensmiddelen die zowel producten van plantaardige oorsprong als verwerkte producten van dierlijke oorsprong bevatten (‘samengestelde producten’)

De controlekosten van deze producten worden in rekening gebracht op basis van het ingevoerde gewicht van de zending. In tabel 5.2 staan de bij de importeur in rekening gebrachte kosten weergegeven.
Alle ingevoerde producten uit deze categorie producten worden gecontroleerd bij invoer.

Tabel 5.2 *Invoer- en doorvoercontroles uit derde landen van producten van dierlijke oorsprong, levende producten, dierlijke bijproducten, hooi en stro en levensmiddelen die zowel producten van plantaardige oorsprong als verwerkte producten van dierlijke oorsprong bevatten (‘samengestelde producten’)*

	Vastgestelde tarief 2022
Tarief per kilogram op weekdagen 6-23 u	0,01601
Minimumbedrag per partij op weekdagen 6-23 u	96,06
Maximumbedrag per partij op weekdagen 6-23 u	736,46

Doordat alle producten gecontroleerd worden, is facturering van de partijen relatief simpel en eenduidig.

5.4.3 Kosten verbonden aan fytosanitaire inspecties

De kosten van de fytosanitaire inspecties worden bij de aanvrager in rekening gebracht. De tarieven zijn gebaseerd op de Regeling tarieven Plantgezondheidswet[27] en de Regeling NVWA tarieven.[28] Voor het verrichten van fytosanitaire werkzaamheden ten behoeve van voor import, export, doorvoer en in het handelsverkeer aangeboden zendingen respectievelijk voor aanvullende controles wordt aan de aanvrager een tarief in rekening gebracht:

5.5 Alternatieven voor Skal voor het retribueerbaar maken van de kosten verbonden aan de import van biologische producten

Zoals in paragraaf 5.2 beschreven hoeft maar een beperkt aantal geïmporteerde goederen afkomstig uit niet-EU 27 landen (hoog risico product-land combinaties) gecontroleerd te worden door Skal. Bovendien is er verschil is tussen monsterfrequentie van producten op de Europese lijst (vast percentage) en de nationale lijst (steekproef).

Op het ogenblik worden de importcontroles en het laboratoriumonderzoek nu uitbesteed door Skal aan Qualitas Inspection. Ondanks dat de kosten van de importcontroles retribueerbaar zijn bij de importerende

[27] https://wetten.overheid.nl/BWBR0044857/2023-05-01
[28] https://wetten.overheid.nl/BWBR0034876/2023-07-14

partij worden de kosten nu door Skal gedurende herinrichting van het controlebestel maar niet verhaald op de importeurs worden betaald door LNV.
In de rest van dit hoofdstuk zijn er 3 alternatieven met mogelijk retributie door de importerende bedrijven van de kosten die door Skal gemaakt benoemd:

- Alternatief 1
  Een specifiek extra tarief voor verwerken van alle e-CoI's waarop in de aangifte C644 'COI biologisch geproduceerde producten' vermeld is.
- Alternatief 2
  Een heffing voor alle geïmporteerde zendingen die op de landen-productenlijst staan.
- Alternatief 3
  Een heffing voor zendingen die daadwerkelijk gecontroleerd worden

Deze worden nader besproken. In tabel 5.3 zijn de belangrijkste kenmerken van de alternatieven samengevat.

Tabel 5.3 *Belangrijkste kenmerken van het huidige en de alternatieve importretributiesystemen voor de import van biologische goederen en producten*

kenmerk	Huidige situatie	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3
Gevolgen voor bedrijven: Administratieve lasten	beperkt	Hoog (iedere e-COI factuur)	Hoog uitzoeken van de bedrijven die importeren van producten van product land combinaties	Beperkt
Wie betaalt?	LNV	Alle importeurs biologische producten uit derde landen	Importeurs van producten op product-land combinaties	Importeurs van geïnspecteerde partijen
Voorwaarden	nvt	ICT op orde	ICT op orde	Sluit aan bij huidige situatie
Kostenmaker is kostendrager	niet	niet	Beperkt	Wel
Mogelijkheden om te innen	Niet	Onduidelijk wie het tarief zou moeten innen	Via Skal	Via Skal

5.5.1 Alternatief 1: Een specifiek extra tarief voor verwerken van alle e-CoI's waarop in de aangifte C644 'COI biologisch geproduceerde producten' vermeld is

In dit alternatief wordt er een vast tarief geheven op alle e-CoI's waarop in de aangifte C644 'COI biologisch geproduceerde producten' vermeld is. Op grond van het verwachte aantal importen en de te maken kosten door Skal wordt een vast tarief voor alle importen van biologische producten afkomstig uit alle niet-EU 27-landen geheven.

Gevolgen voor de bedrijven
Alle bedrijven die uit niet-EU 27-landen importeren betalen een heffing, waarbij het niet relevant is of de import komt uit een op de EU lijst of op de nationale lijst vermelde product-landcombinatie. Het is hierbij niet van belang of een partij daadwerkelijk in de selectie voor nadere inspectie valt.

Mogelijke financieringsopties
Er is een vast bedrag per e-COI waarbij de hoogte van het bedrag bepaald wordt door het verwachte totaal aantal importen vanuit niet-EU 27-landen en de verwachte kosten die met de selectie en inspectie van de geselecteerde partijen gepaard gaan.

Gevolgen voor Skal
De belangrijkste belemmering voor de introductie van dit alternatief is het op het ogenblik ontbreken van een ICT-infrastructuur om eenduidig en correct alle importen van biologische producten in Traces te identificeren. Indien Skal de heffing bij alle importerende partijen zou moeten innen is het de vraag of de factureringskosten en inningskosten opwegen tegen de ontvangsten indien deze heffing door Skal geïnd

moet worden. Een introductie van dit alternatief zal pas kunnen plaatsvinden op het moment dat het ICT-systeem bij Skal is geïmplementeerd. Een alternatief zou een toeslag geint door de douane kunnen zijn gekoppeld aan de D-controle.

5.5.2 Alternatief 2: Een heffing voor alle partijen die op de landen-productenlijst staan

In dit alternatief krijgen alleen die importerende partijen een heffing die op de landen-productenlijst staan.

Gevolgen voor de bedrijven
Ook in dit alternatief is er een vast bedrag per e-COI maar hier worden alleen importeurs geconfronteerd met kosten die importen hebben van producten die op de lijst staan van product-landcombinaties.

Mogelijke financieringsopties
De hoogte van het bedrag per import vanuit niet-EU 27-landen wordt bepaald door het verwachte totaal aantal importen en de verwachte kosten die met de selectie van de nader te inspecteren partijen gepaard gaan. De hoogte van de heffing is naar rato van kosten maal 'steekproeffrequentie'.

De kosten voor de D-controle en de O-controle zouden hierbij ook verhaald kunnen worden op de importeurs die producten importeren die op de lijst staan van product-landcombinaties. Het is door het potentieel risico verbonden aan de import van deze producten dat deze kosten gemaakt moeten worden.

Gevolgen voor Skal
Dit alternatief betekent op het ogenblik extra administratie voor Skal omdat ook gegevens van alle importen van de EU-lijst en nationale lijst moeten worden vastgelegd. Nu vindt er alleen een inspectie van de in Traces gemelde producten plaats of er product-land combinaties aanwezig zijn die voor nadere inspectie in aanmerking komen. Om deze vastlegging mogelijk te maken is ook een adequaat ICT-systeem noodzakelijk. Verder geldt ook dat Skal wordt geconfronteerd met extra administratie lasten, factureringskosten en inningskosten.

Een tussenoplossing voordat de benodigde ICT-infrastructuur die het mogelijk maakt de geïmporteerde producten automatisch uit Traces te selecteren op de product-landcombinaties operationeel is, kan zijn dat de bedrijven die importen hebben van producten op de product-landlijst dit zelf melden bij Skal (situatie van voor 2022) en Skal (steekproefsgewijs) controleert op conformiteit met de regelgeving (dit zijn dan handhavingskosten die betaald worden door LNV). De totale kosten verbonden aan de importcontroles worden dan over de gemelde partijen omgeslagen.

5.5.3 Alternatief 3: Een heffing voor zendingen die daadwerkelijk gecontroleerd worden

In dit alternatief worden alleen die bedrijven met een heffing geconfronteerd voor partijen die die daadwerkelijk gecontroleerd worden.

Gevolgen voor de bedrijven
Voor bedrijven die regelmatig producten importeren zijn de facto de jaarlijkse kosten gelijk aan alternatief 2. Bij incidentele import van producten van de product-landcombinaties kan een e-COI niet geselecteerd worden voor nadere inspectie. In dit geval hoeft de importerende partij geen kosten voor de importcontroles te laten betalen. Indien het bedrijf wel geselecteerd is, wordt het bedrijf geconfronteerd met de inspectiekosten.

Mogelijke financieringsopties
De hoogte van het bedrag per import vanuit niet-EU 27-landen wordt bepaald door kosten verbonden aan de daadwerkelijke controle van de bedrijven. Ook de kosten voor de D-controle en de O-controle zouden hierbij, net als in alternatief 2, verhaald kunnen worden op de importeurs die producten importeren die op de lijst staan van product-landcombinaties. Het is door het potentieel risico verbonden aan de import van deze producten dat steekproefsgewijze inspectie noodzakelijk is, dat deze kosten gemaakt moeten worden.

Gevolgen voor Skal

Dit alternatief is voor Skal het minst ingrijpend. Een groot deel van de benodigde informatie wordt nu al door Skal vastgelegd: de gegevens die nu doorgestuurd worden naar Qualitas Inspection kunnen gebruiken om te factureren zodat geen extra dataverzameling nodig is. Dit alternatief zou op het ogenblik ook al geimplementeerd kunnen worden binnen de bestaande ICT-infrastructuur.

Of het juridisch haalbaar is om bedrijven op grond van een vast percentage of een steekproef voor de kosten van de inspectie te laten betalen, zal moeten worden onderzocht (bij NVWA gebeurt dit wel).

6 Discussie

In dit rapport is in de voorgaande hoofdstukken aandacht besteed aan:

- een aantal aspecten rond het tariefsysteem van Skal en de impact van dit systeem op met name kleine biologische bedrijven in zowel primaire productie als verwerking en handel.
- 3 mogelijke alternatieve tariefsystemen die gericht zijn op het verminderen van de financiële lasten in relatie tot certificering door Skal voor deze bedrijven.
- 3 alternatieve systemen die de kosten rond de controle van import uit niet-EU 27-landen van biologische producten ten laste te laten komen van de importeurs en niet zoals nu het geval is ten laste van LNV.

In dit discussiehoofdstuk wordt een belangrijkste bevindingen besproken.

6.1 De gevolgde aanpak

De binnen deze studie verzamelde gegevens gaven voldoende inzicht in de huidige achtergronden, onderbouwing en wijze van berekenen van de hoogte van de Skal-tarieven. Echter, de gegevens zoals ze op het ogenblik bij Skal aanwezig zijn beperken een uitgebreide analyse van de economische gevolgen van de alternatieven zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken.

De resultaten van deze studie moeten worden gezien als een eerste inventarisatie van de huidige situatie en een eerste beschrijving van mogelijke alternatieven voor zowel het beperken voor 'klein bio'-bedrijven of voor het retribueren van de kosten verbonden aan de import van biologische producten. Een uitgebreide evaluatie en een toetsing van de juridische aspecten rond de gepresenteerde alternatieven valt buiten de context van deze studie.

6.2 Bevindingen met betrekking tot achtergronden, onderbouwing en wijze van berekenen van de hoogte van de Skal-tarieven

6.2.1 Tariefsystemen voor biologische bedrijven

De achtergrond, onderbouwing en wijze van berekenen van de tarieven door Skal is transparant. Er is een duidelijke relatie tussen de kostenmaker en kostendrager. De activiteiten van Skal zijn gericht op certificering van het biologische productieproces en dit proces is in principe niet anders bij kleine of bij grote bedrijven. Dit leidt ertoe dat de inspanning die geleverd moet worden door Skal bij het certificeren van biologisch bedrijven niet substantieel anders is bij grote dan wel kleine bedrijven. Echter het gevolg hiervan is dat naar rato van omzet de kosten bij kleine bedrijven wel hoger zijn dan bij grote bedrijven.

Er zijn op het ogenblik beleidsmatig een aantal keuzes gemaakt om met name kleine biologische bedrijven te ontzien door het creëren van de categorie 'klein bio'-bedrijven. Deze bedrijven betalen een lagere jaarbijdrage terwijl de andere bedrijven een gering hogere jaarbijdrage betalen waardoor deze daling van de tarieven voor 'klein bio' voor Skal budgetneutraal is. Omdat bij de andere bijdragen (certificatiebijdrage, toezichtbijdrage en de kosten van periodieke inspecties) kleine bedrijven niet ontzien worden, is het verschil in totale jaarlijkse kosten tussen 'klein bio' en andere bedrijven relatief beperkt. Deze waren in 2022 voor een 'klein bio'-landbouwbedrijf € 103 lager en voor een bereidingsbedrijf € 189; in 2023 waren deze € 113 en € 208 per bedrijf lager. Ondanks deze lagere jaarlijkse kosten in vergelijking met andere bedrijven is de totale bijdrage aan Skal nog steeds een relatief groot aandeel van de omzet voor kleine bedrijven. Een

mogelijk kortere inspectietijd is verantwoordelijk voor de rest van het geconstateerde verschil in totale bijdrage tussen 'klein bio' en andere laag en normaal risico bedrijven.

Een nadeel van het huidige tariefsysteem is dat de overgang tussen 'klein bio'- en andere bedrijven relatief groot is. Er is alleen een lagere jaarbijdrage bij een omzet van lager dan € 50.000. Voor bedrijven met een omzet die beperkt groter is dan € 50.000, is de jaarbijdrage echter gelijk aan de andere grote bedrijven.

De hoge jaarlijkse Skal-bijdrage is mogelijk voor een aantal kleine biologische bedrijven reden om hun biologische certificaat te beëindigen of voor potentiële nieuwe toetreders reden om van certificering af te zien. Echter, inzicht in de rol van deze Skal-bijdrage bij beëindigen van het biologische certificaat ontbreekt. Hiervoor is nader onderzoek nodig. Een toename van het aantal kleine biologische bedrijven, juist doordat deze 'klein bio'-bedrijven in hun omgeving zichtbaar zijn, kan mogelijk helpen bijdragen aan een positieve uitstraling van biologische producten en de producerende bedrijven.

6.2.2 Retributie van importcontroles van biologische producten

Bij het in rekening brengen van de kosten verbonden aan importcertificering zijn er belemmeringen in de uitvoering. Zo moet er een aantal uitvoeringsaspecten opgelost worden wil het mogelijk zijn om retributies te innen, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van de ICT-infrastructuur. Hierdoor worden deze kosten op het ogenblik gedragen door het ministerie van LNV.

Hoewel het verhalen van de kosten van de steekproefcontroles op de importeurs waarbij deze controle plaatsvindt door de NVWA standaard is, verhaalt Skal op het ogenblik de kosten die bij de door hen uitgevoerde controles rond importcertificering en bemonsteren gemaakt worden, niet bij de betreffende importeurs. Er is juridische duidelijkheid nodig over de vraag of er een verschil is in wettelijke basis tussen de retribueerbaarheid van steekproefcontroles uitgevoerd door NVWA van hoogrisicoproducten en die van Skal van partijen biologische producten op de product-landlijst.

6.3 Vergelijking van de kosten van certificering en controle (toezichtkosten) vergeleken met die van andere zelfstandige bestuursorganen (zbo's), private keurmerken en in andere lidstaten

Het toegepaste tariefsysteem van Skal is qua opbouw vergelijkbaar met dat van organisaties actief in de certificering van biologische bedrijven in andere landen, evenals met dat van certificerende organisaties van andere dan biologische producten (zbo's) of productiewijzen (private keurmerken). De meeste organisaties werken met een jaarlijkse bijdrage en een inspectiebijdrage, die in de meeste gevallen gebaseerd is op de inspectieduur en niet op de omvang van de productie. Zowel Skal als private certificerende organisaties van keurmerken certificeren een proces, terwijl veel zbo's producten inspecteren en certificeren. Dit verschil heeft met name voor de tarieven voor kleine bedrijven gevolgen. Bij procescertificering is de omvang van het inspectiebezoek minder afhankelijk van de omvang van de productie dan bij productinspectie. Met name voor kleine bedrijven zal dit verschil in de te betalen tarieven betekenen dat kleine bedrijven relatief meer betalen bij procescertificering dan bij productcertificering. Bij keurmerken is er vaak een vaste bijdrage per bedrijf.

In de meeste van de onderzochte landen vindt de certificering van biologische bedrijven plaats door private organisaties (met uitzondering van Denemarken dat een met een zbo verglijkbare structuur heeft). Er zijn in Europa een beperkt aantal private organisaties die vaak in meerdere lidstaten actief zijn. Binnen een lidstaat zijn er vaak meerdere certificerende organisaties actief, waarbij biologische bedrijven tussen verschillende organisaties kunnen kiezen. Dit heeft enerzijds het voordeel dat er concurrentie is, wat zal leiden tot concurrerende tarieven; anderzijds kan dit leiden tot druk op de kwaliteit van de inspectie. Deze druk is er sowieso zowel in Nederland als bij de partijen in het buitenland, omdat de kosten die het inspecterende bedrijf maakt afhankelijk zijn van de duur van de inspectie. De tijdsdruk op inspecties en mogelijke gevolgen voor de kwaliteit heeft er bij de NVWA toe geleid dat onderzoek is uitgevoerd naar een alternatief

verrekenstelsel voor de retribueerbare activiteiten van de NVWA, waarbij met name bij keuring in slachthuizen de mogelijkheid onderzocht is van een omschakeling van op tijd gebaseerde facturering naar een op aantal gekeurde dieren gebaseerde keuring.[29]

Er zijn ons geen landen bekend waarbij kleine biologische bedrijven met betrekking tot tarieven speciaal ontzien worden. De enige uitzondering is Luxemburg waarbij voor alle 123 biologische bedrijven de eerste € 1.500 kosten door de overheid worden vergoed.

Een vergelijking van de kosten van een aantal voorbeeldbedrijven van de tarieven van een private certificerende organisatie met de Skal-tarieven liet zien dat de opbouw evenals de hoogte van de tarieven onderling vergelijkbaar was. Maar omdat het private certificerende bedrijf in beperkte mate de omvang van het bedrijf mee weegt, zijn de tarieven bij deze private partij voor kleine bedrijven lager en voor grote bedrijven hoger dan bij Skal.

6.4 De mogelijkheden en onmogelijkheden om extra differentiatie in tarieven tussen bedrijven mogelijk te maken

Er zijn 3 alternatieven beoordeeld gericht op het verder ontzien van kleine bedrijven. Van de geëvalueerde alternatieven heeft Alternatief 2 waarbij de kern van het alternatief een lage basisbijdrage en een op omzet gebaseerde bijdrage is, geeft de mogelijkheid om kleine bedrijven te ontzien de voorkeur boven de twee andere beschreven alternatieven.

Indien alleen de jaarbijdrage omzetafhankelijk gemaakt wordt, is de vermindering van de kosten beperkt. Voor een substantiële verlaging van de lasten moeten ook de kosten van periodieke inspecties verlaagd worden. Een verdere verlaging van de inspectiefrequentie bij bedrijven met geen opmerkingen tijdens het inspectiebezoek is vanwege EU-regelgeving niet mogelijk. Indien het lage basisbedrag gepaard gaat met een stapsgewijze toename van de kosten bij toename van de bedrijfsomvang, is er een geleidelijke toename van de kosten bij toename van de omzet.

Een tariefsysteem waarbij een omzet gebaseerde bijdrage onderdeel uitmaakt van het tariefsysteem zet het principe van kostenmaker is kostendrager onder druk. Door de procescontrole is er maar een beperkte relatie tussen de omvang van het bedrijf en de benodigde inspanningen van Skal. Echter, nu is dit ook al in beperkte mate het geval door de lagere jaarbijdrage voor ‘klein bio’ in vergelijking met andere biologische bedrijven.

Het tariefsysteem kan kostendekkend gemaakt worden zonder extra bijdrage door de overheid. Afhankelijk van de bedrijfsomvang waarbij de bijdrage kostendekkend is, zullen echter de kosten voor grotere bedrijven toenemen (vergelijkbaar met buitenland). Er is in dit geval geen extra overheidsbijdrage. Indien voor dit laatste niet gekozen wordt, zal een bijdrage van LNV het gat tussen de kostprijs van Skal en de in rekening gebrachte bijdrage moeten vullen.

Echter voor Skal zal het tariefsysteem gepaard gaan met extra administratieve uitdagingen en voor de deelnemende bedrijven mogelijk een toename van de administratieve lastendruk. Er zullen immers extra omzetgegevens van gecertificeerde bedrijven verzameld en vastgelegd moeten worden als basis voor een op omzet gebaseerd tariefsysteem.

De andere twee beschreven alternatieven resulteren in een groot verschil in bijdrage tussen ‘klein bio’ en andere bedrijven (alternatief 1 waarbij de bijdrage van ‘klein bio’ verder beperkt wordt) of van alternatief 3 (nieuw subsidietraject voor biologische bedrijven) waarbij met name voor de bedrijven werkzaam in bereiding en handel de administratieve lasten toenemen (alternatief 3) en er mogelijk twee ministeries

[29] Onderzoek alternatief verrekenstelsel voor de retribueerbare activiteiten NVWA, https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D22461

betrokken moeten worden bij de uitvoering van de regeling: het ministerie van LNV voor de primaire bedrijven en het ministerie van EZK voor de bedrijven werkzaam in bereiding en handel. Het feit dat veel bedrijven zowel primaire productie als ook verkoop aan huis hebben compliceert een subsidietraject nog meer.

De exacte impact van de alternatieve systemen voor kosten voor de verschillende belanghebbenden kon niet worden onderzocht omdat de omzetgegevens van de huidige door Skal gecertificeerde bedrijven, met name van bedrijven in verwerking en handel, ontbreken. Indien een of meer alternatieven voor beleidsmakers interessant zijn zal nader onderzoek nodig zijn dat nader inzicht geeft.

6.5 Mogelijkheden rond doorberekening van kosten van importcontroles en/of daaruit direct voortvloeiende kosten

Op het ogenblik betaalt zowel in Nederland als bij de andere twee grote importerende landen (België en Duitsland) de overheid de kosten van importcontroles. Dit terwijl deze kosten volgens de huidige Europese wetgeving retribueerbaar zijn.[30]

Indien alleen Nederland de kosten van deze importcontroles in rekening zou brengen, heeft dit mogelijk negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van de importerende bedrijven in vergelijking met buitenlandse collega's. Echter, verlies van concurrentiepositie is volgens de genoemde wetgeving geen reden om van heffing af te zien.

Bij alle alternatieven geldt dat een juridische toetsing nodig is van de legitimiteit van het heffen van de kosten van met name de steekproeven op de producten van de nationale lijst.

Voor alternatief 1 (een specifiek extra tarief voor het verwerken aanvragen van alle geïmporteerde biologisch geproduceerde producten) en 2 (een heffing voor alle geïmporteerde zendingen die op de landen-productenlijst staan) is er een ICT-infrastructuur nodig die op het ogenblik nog in ontwikkeling is. Alternatief 3 (een heffing van de bedrijven die daadwerkelijk gecontroleerd worden) zou, indien het rechtmatig blijkt te zijn om een heffing te leggen bij steekproefbedrijven, nu al ingevoerd kunnen worden.

Alternatief 2 en 3 doen maar gedeeltelijk recht aan het principe *kostenmaker is kostendrager*, terwijl bij alternatief 1 alle bedrijven aan de dekking van de kosten van importcontroles bijdragen.

Voor alle alternatieven geldt dat er een juridische toets moet plaatsvinden naar de verschillende mogelijkheden om de kosten van de importcontroles op importerende partijen te verhalen.[31]

[30] In Verordening (EU) 2018/848 staat beschreven dat producenten een redelijke vergoeding betalen om de kosten van de controles te dekken (art. 34.7).

[31] Voor de controles of basis van de EU-regelgeving is de juridische basis vastgelegd in de Verordening (EU) 2018/848 art. 34.7 Voor de landen en producten op de nationale lijst is dit onduidelijk.

7 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

1. De achtergronden, onderbouwing en wijze van berekenen binnen het Skal-tariefsysteem zijn transparant. Er is een duidelijke relatie tussen de kostenmaker en kostendrager.

2. Het toegepaste tariefsysteem van Skal is vergelijkbaar met dat in andere landen en met het tariefsysteem van zbo's en organisaties voor private keurmerken. Ook de hoogte van de kosten is vergelijkbaar. Er zijn geen specifieke regelingen zijn voor kleine bedrijven in de verschillende geëvalueerde andere systemen. Maar in deze systemen zijn de kosten voor kleine bedrijven lager dan voor grote bedrijven. In deze systemen is er naast een lage basisbijdrage sprake is van een op omzet/omvang gebaseerde tariefstelling.

3. De onderzochte alternatieven (alternatief 1 en 2) voor het ontzien van kleine bedrijven waarbij de kosten tussen de bedrijven anders verdeeld worden, gaan gepaard met weinig extra kosten voor of overheid of voor de bedrijven. Deze kosten kunnen zowel door overheid als door andere biobedrijven gedragen worden. Het alternatief 2, een lage basisbijdrage met een omzet gebaseerde toeslag, lijkt op basis van de verwachte kosten en de verdeling van de kosten tussen bedrijven evenals met betrekking tot uitvoerbaarheid het meest perspectiefrijk in vergelijking met het huidige systeem en de beschreven andere alternatieven.

4. Als er geen juridische en praktische onoverkomelijke bezwaren zijn voor het in rekening brengen van de kosten die gemaakt worden bij importcontroles, dan heeft alternatief 3 de voorkeur op basis van dit onderzoek. In dit alternatief worden de kosten doorberekend aan de partij die gecontroleerd wordt zonder te moeten wachten op de finale implementatie van een nieuwe ICT-infrastructuur bij Skal.

Bijlage 1 Achtergrond regelgeving

In dit hoofdstuk worden de regelgeving en de kaders waarbinnen Skal haar activiteiten uitvoert en de randvoorwaarden voor het berekenen van tarieven aan afnemers van haar diensten beschreven.

Regelgeving rond controle en financiering van controle van biologische productie

Organisatie van controle binnen de EU
De organisatie en financiering van het controlesysteem voor biologische productie verschilt tussen lidstaten. Overheden kunnen of de controle zelf uitvoeren of deze activiteiten delegeren naar private partijen die als onafhankelijke organisatie toezicht houden op de hele biologische keten en zijn aangewezen als de controleautoriteit voor biologische productie. Uit een overzicht van de EU blijkt dat in de verschillende lidstaten in totaal meer dan 250 organisaties met de uitvoering van het toezicht op de biologische keten belast zijn.[32]

In Nederland is Skal als enige publieke controleautoriteit aangewezen. Skal is verantwoordelijk voor toezicht op de status van biologische producten door de hele keten. Ze houdt toezicht op naleving van de normen uit de Europese biologische regelgeving op en heeft ook handhavingsinstrumenten Skal voert daarmee alle taken uit die op basis van Europese regel- en wetgeving worden opgedragen aan de controleautoriteit. Haar activiteiten betreffen toezicht houden, certificeren en informeren. Skal bezoekt, registreert en controleert en certificeert bedrijven, die biologische producten produceren of verhandelen. De controleactiviteiten hebben ook betrekking op niet-gecertificeerde bedrijven.

Controleactiviteiten
De minimale controleactiviteiten, die door een controleautoriteit moeten worden uitgevoerd, zijn beschreven in de EU regelgeving (EG) 2018/848). De controleactiviteiten op de naleving van de regelgeving omvatten onder meer een jaarlijkse fysieke inspectie ter plaatse. Deze fysieke inspectie kan minder frequent worden uitgevoerd indien aan de volgende voorwaarden is voldaan: a) bij eerdere controles van de betrokken exploitant of groep exploitanten is gedurende ten minste drie opeenvolgende jaren geen niet-naleving geconstateerd die de integriteit van biologische of omschakelingsproducten aantast, en b) waarbij van een geringe waarschijnlijkheid van niet-naleving is gebleken. In dat geval mag de periode tussen twee materiële inspecties ter plaatse niet langer dan 24 maanden zijn (art 38.3).

Uitgezonderd van de jaarlijkse controle zijn exploitanten die voorverpakte biologische producten rechtstreeks aan de eindconsument of eindgebruiker verkopen, en niet ook onverpakte producten verkopen en daar verwerkingen zoals snijden, afbakken, verpakken op doen (art 35.8).[33]

Achtergronden van doorberekening kosten van toezicht door Skal

De door Skal geregistreerde, gecontroleerde en gecertificeerde bedrijven dragen bij aan dekking van de kosten voor de door Skal uitgevoerde activiteiten door het betalen van tarieven. Grondslag voor deze tarieven is zowel Europese als ook de Nederlandse regelgeving.

[32] Bv rechtstreeks 'onder de minister' versus (ook) door private partijen; monopolie of keuzemogelijkheid uit meerdere 'trusted' parties'.
[33] Alleen indien: a) de verkochte hoeveelheid niet hoger is dan 5.000 kilogram per jaar, of b) hun jaaromzet met betrekking tot onverpakte biologische producten niet hoger is dan € 20.000, of c) de potentiële certificeringskosten van de exploitant hoger zijn dan 2% van de totale omzet met betrekking tot onverpakte biologische producten die door die exploitant zijn verkocht.

EU-regelgeving
Er zijn twee verordeningen van belang:

- In Verordening (EU) 2018/848 staat beschreven dat producenten een redelijke vergoeding betalen om de kosten van de controles te dekken (art. 34.7).[34]
- In verordening (EU) 2017/625 staat beschreven dat lidstaten erop toezien dat iedere exploitant of groep exploitanten die aan deze verordening voldoet en die, indien overeenkomstig de artikelen 78 en 80 van een vergoeding wordt geïnd, een redelijke vergoeding betaalt om de kosten van de controles te dekken, aan het controlesysteem mag deelnemen. De lidstaten zorgen ervoor dat eventueel geïnde vergoedingen worden bekendgemaakt.

Skal is in het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 (art. 15) in Nederland aangewezen als controleautoriteit voor bedrijven die tot productie of invoer van biologische producten willen overgaan (met het oog op certificering).[35] Het is een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat 100% wettelijke taken uitvoert en erop toeziet dat het biologisch produceren, bewerken en verhandelen van producten voldoet aan de biologische EU-verordening, de Nederlandse Landbouwkwaliteitswet, de Wet Dieren en onderliggende regelgeving en de daaruit voortvloeiende reglementen en grondslagen van Skal. Skal zet zich via registratie, certificatie en het houden van toezicht in voor aantoonbare betrouwbaarheid van de biologische productie, verwerking, handel en etikettering in Nederland. Skal valt als controleautoriteit onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV als bevoegde autoriteit en werkt vanwege haar wettelijke taken nauw samen met Douane, RVO en LNV.[36] Ook wordt samengewerkt met de NVWA vooral op het gebied van handhaving. De belangrijkste partijen waarvoor taken worden uitgevoerd zijn de te certificeren bedrijven, de Nederlandse overheid en de Europese Commissie.

Mede op grond van bovenstaande EU-verordeningen betalen producenten, verwerkers en verkopers een vergoeding voor de door Skal uitgevoerde certificering en controle.[37] Echter deze EU-verordeningen geven geen duiding voor wat een redelijke vergoeding is. Nader invulling vindt plaats via nationale kaders.

Nationale kaders voor de Skal-tarieven
Handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Handhavingsactiviteiten omdat activiteiten die over het algemeen plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang. Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is mogelijk indien individuele (rechts-) personen of groepen van (rechts)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid (het profijtbeginsel) of indien individuele (rechts)personen of groepen van (rechts)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het 'veroorzaker betaalt'-beginsel).

Op grond van deze twee uitzonderingen betalen producenten, verwerkers en verkopers een vergoeding voor de door Skal uitgevoerde certificering en controle.

Het rijksbreed kader in Nederland voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten is het rapport Maat houden 2014. Het is de richtlijn bij het vaststellen van tarieven door de werkgroep Herziening Maat Houden (MC PB 11-4-2014).[38] Het geeft aan de overheid en partijen die onder de minister vallen, een kader voor het wetgevingsbeleid ten aanzien van de vragen of, en zo ja onder welke voorwaarden, doorberekening van certificerings-, handhavings- en toezichtkosten kunnen worden. De uitgangspunten zijn*:*

1. Het moet duidelijk zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, onder andere door transparante opbouw, duidelijke grondslag, vergelijkbare eenheden en specificatie van te betalen kosten.

[34] Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten EUR-Lex - 32018R0848 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[35] wetten.nl - Regeling - Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 - BWBR0022535 (overheid.nl)
[36] (interview en website/Jaarverslag 2021 Skal) https://www.skal.nl/
[37] Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32017R0625
[38] Rapport Maat houden tbv MC PB 22 april (officielebekendmakingen.nl)

2. De vergoeding moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt. Ze mag de werkelijke kosten in beginsel niet overschrijden (doorberekening als niet is voldaan aan alle criteria is niet per se onrechtmatig).[39]
3. De vergoeding moet zo veel mogelijk een duidelijke, directe relatie hebben met het profijt voor de betrokkene en/of met de kosten die de betrokkene heeft veroorzaakt.
4. Indien mogelijk moet de hoogte van de vergoeding beïnvloedbaar zijn voor de betrokkene.

Een overzicht van de tarieven (heffingen, bijdragen) van de verschillende soorten bedrijven wordt conform de Kaderwet zbo[40] jaarlijks gepubliceerd.[41]

Conformiteitsbeoordeling en accreditatie

De door Skal uitgevoerde activiteiten zijn te beschouwen als een conformiteitsbeoordeling. In de Europese verordening nr. 765/20082 is een conformiteitsbeoordeling omschreven als het proces waarin wordt aangetoond of is voldaan aan vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie.[42] Conformiteitsbeoordeling en accreditatie zijn instrumenten die in de private sector zijn ontstaan met het doel om transparantie te bieden over de kwaliteit van producten en diensten. Met een conformiteitsbeoordeling kunnen aspecten van een product of dienst die niet direct inzichtelijk zijn wel inzichtelijk worden gemaakt. Deze transparantie draagt bij aan het vergemakkelijken van (internationale) transacties tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en consumenten.

Niet alleen zijn conformiteitsbeoordeling en accreditatie van belang voor bedrijven en consumenten, ook de overheid maakt ervan gebruik in haar beleid. De overheid kan gebruik maken van conformiteitsbeoordelingen bij de bevordering van publieke belangen, bijvoorbeeld door te stimuleren dat bedrijven zich laten certificeren (zelfregulering) zonder dat dit verplicht is. Wanneer het bezit van deze conformiteitsverklaringen toezichthouders het vertrouwen geeft dat de betreffende bedrijven zich houden aan bepaalde regelgeving, kunnen toezichthouders immers besluiten om minder toezicht te houden bij deze bedrijven (toezicht ondersteuning).[43]

De derde partij (zoals Skal) die de conformiteitsbeoordelingsactiviteiten uitvoert wordt een *conformiteitsbeoordelings-instantie* (CBI) genoemd. Hierbij gaat het veelal om private organisaties die conformiteitsbeoordeling als dienst aanbieden op de markt. Maar ook publieke organisaties, zoals een laboratorium dat onderdeel is van de overheid, kan conformiteitsbeoordelingsactiviteiten uitvoeren.

De overheid zal moeten borgen dat er geen onnodig hoge tarieven hoeven te worden betaald voor uitvoering van de conformiteitsbeoordeling. Als er meer CBI's zijn aangewezen voor een bepaalde conformiteitsbeoordeling bestaat er concurrentie tussen de CBI's. Toezicht op en regulering van de tarieven is dan niet nodig. Het kan echter ook voorkomen dat slechts één of slechts enkele CBI's (zoals bij Skal) worden aangewezen. In die gevallen zal de minister moeten beoordelen of wegens de afwezigheid van effectieve concurrentie nadere maatregelen, zoals tariefregulering, noodzakelijk zijn en wordt de CBI onder de werking van de Kaderwet zbo's gebracht.

Toezicht op doelmatig functioneren van die CBI wordt dan middels het regime van de Kaderwet zbo geregeld. Het toezicht en de conformiteitsbeoordeling moeten zodanig op elkaar worden afgestemd dat publieke belangen effectief worden geborgd en er geen onnodige toezichtlasten ontstaan.[44]

[39] ECLI:NL:RBROT:2012:BW9713 - Rb. Rotterdam, 07-06-2012, nr. AWB 11/4260, nr. AWB 11/4261 | Navigator
[40] wetten.nl - Regeling - Kaderwet zelfstandige bestuursorganen - BWBR0020495 (overheid.nl)
[41] https://www.skal.nl/assets/uploads/NL-R16-Skal-Tarievenblad-2023.pdf
[42] Regulation (EC) No 765/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008R0765
[43] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/conformiteitsbeoordeling-en-accreditatie-bij-overheidsbeleid
[44] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-783046.pdf

Bijlage 2 Vergelijking van kosten biologische inspectie en certificering van drie typen bedrijven tussen Skal en Ecocert

Bron: tarievenblad 2023 Certisys bio certification (onderdeel van Ecocert company); bedragen exclusief btw[45]

Bedrijfstypen:
1. Melkvee 60 ha weidegrond; 70 melkkoeien
2. Akkerbouw
   a. Extensief: 50 ha granen, late aardappel, voedergewas, cichorei, ov
   b. Intensief: aardappelen, pompoen, grove groente, peen, rustgewas (graan) 1:5
3. Klein bio: 1 ha fruit en 1 ha grove groente; omzet kleiner dan € 50k

Kosten bio-keurmerk (inspectie en certificering) per bedrijf:

1. Melkvee:

Ecocert

Basis	283,90
60 ha grasland à 10,37	622,20
70 melkkoeien	357,00
Jongvee, 15 stuks à 1,62	24,30
TOTAAL	1.287,40

Vergelijking met SKAL (2022):
Regulier melkvee (800k kg melk)

Jaarbijdrage	853,00
Gem. Inspectiekosten	160,50
TOTAAL	1.013,50

2. Akkerbouw extensief:

Ecocert

Basis	283,90
Extensief: 50 ha akkerbouw à 13,77	688,50
TOTAAL	972,40

Vergelijking met SKAL (2022):
Regulier akkerbouw (gem. 40 ha)

Jaarbijdrage	853,00
Gem. Inspectiekosten per jaar	160,50
TOTAAL	1.013,50

[45] https://www.certisys.eu/nl/tarieven/#jaartarief

3. Akkerbouw intensief:

Ecocert

Basis	283,90
Intensief, 25 ha à 78,20;	1.955,00
25 ha à 13,77	137,70
TOTAAL	2.376,60

Vergelijking met SKAL (2022):

Regulier akkerbouw (gem. 40 ha)

Jaarbijdrage	853,00
Gem. inspectiekosten per jaar	160,50
TOTAAL	1.013,50

4. Klein bio: 1 ha groente en 1 ha fruit

Ecocert

Basis	283,90
1 ha fijne groente à 140,25	140,25
1 ha oude hoogstam fruit à 47,60	47,60
TOTAAL	471,75

Vergelijking met SKAL (2022):

Klein bio (omzet tot 50k pj)

Jaarbijdrage	459,00
Gem. inspectiekosten per jaar	160,50
TOTAAL	619,50

Tabel B2.1 *Vergelijking kosten keurmerk Nederland met buitenland*

Type bedrijf	NL (Skal 2022)	EU 27 (Ecocert 2023)
Melkvee	1.013,50	1.287,40
Akkerbouw extensief	1.013,50	972,40
Akkerbouw intensief	1.013,50	2.376,00
Klein bio	619,75	471,75

Bijlage 3 Financiering van certificering en controle van biologische productie in andere lidstaten

Om inzicht te krijgen hoe de toegepaste tariefsystematiek van Skal zich verhoudt tot de tariefsystematiek van andere landen, is deze van een aantal omringende EU-lidstaten en van een aantal EU-lidstaten met een grote biologische productie in kaart gebracht.

België

In België is in 2021 het biologisch landbouwareaal 101.828 ha (7,45% van het totale landbouwareaal) met 2.590 biologische landbouwbedrijven. Daarnaast is België de op twee na grootste importeur van biologische producten (via de haven van Antwerpen) met een import van 276.833 ton product.[46]

In België valt het toezicht van het Vlaamse Gewest onder de Vlaamse Overheid, departement Landbouw en voor het Waalse Gewest onder Wallonië: departement Landbouw en Natuur. De hoofdstad Brussel kent een eigen autoriteit, 'Service Public Régional'.

Registratie van biologische bedrijven
Een productiebedrijf moet eerst een contract afsluiten met een erkend controleorgaan. Daarna moet een kennisgeving ingediend worden bij het departement van Landbouw. Bij elke nieuwe bijkomende bio-activiteit moet men een kennisgeving indienen.

Erkende controle organisaties in zowel Vlaanderen als Wallonië
Er zijn meerdere uitvoerende controleorganisaties in België:

- *Certisys*, werkzaam in heel België en Luxemburg (onderdeel van de internationale Ecocert Group, werkzaam in meer dan 130 landen). Certisys inspecteert en certificeert zowel officiële biologische productie en bereiding als private merken en specificaties inzake biologisch, duurzaam en eerlijke handel.
- *Tüv Nord Integra* is een controle- en certificatieorganisatie, actief in land- en tuinbouw en in de verwerkende voeding- en voederindustrie. Tüv Nord Integra biedt alle certificatieschema's met meerwaarde in de landbouw en de voeding aan, zowel wettelijke systemen als privé systemen. Het is actief in een 70-tal landen en heeft Duitse basis.
- *Inscert Partner SA* (voorheen bekend als Quality Partner), gevestigd in Illinois (USA),) werkzaam in meer dan 100 landen, controleert en certificeert in België en Luxemburg (BE-BIO-03 respectievelijk LU-BIO-08) de biologische productie, verwerking en handel.

Retributie
De ondernemer in België (producent; verwerker) betaalt de toezichtkosten van de audit-organisatie. De gecertificeerde bedrijven worden tenminste jaarlijks bezocht. Daarnaast wordt in Vlaanderen de helft van de bedrijven ook nog geïnspecteerd middels een onaangekondigde steekproefcontrole.

De tariefsystematiek is conform de werkwijze die gebruikelijk is bij internationaal werkende audit organisaties. Het principe is *kostenmaker is kostendrager* en kostenberekening vindt plaats op basis van uurtarieven of monsterneming: voor producenten geldt daarmee maatwerk per marktdeelnemer; voor verwerkende en handelsbedrijven hangen de kosten sterk af van het risicoprofiel, het aantal uitgevoerde inspecties per jaar, het aantal monsters en overige handelingen.

[46] statistics.fibl.org

Wallonië

In Wallonië is, naast de bovengenoemde drie landelijk werkende auditorganisaties, ook werkzaam de controle organisatie voor het Waals Gewest op biologische landbouwproductie: *Comité du lait*, inzake BE-BIO-05. Dit biocertificatieteam bestaat uit negen medewerkers. Naast inspectie en certificering inzake bio, voert deze organisatie, met een technisch en een laboratorium team, ook keuringsactiviteiten uit inzake plantaardige en dierlijk productie, zoals Integrated Pest Management (IPM). Ook is dit de kwaliteits-organisatie en het laboratorium voor rauwe melk en laboratorium voor levensmiddelen; testen en keuren van melkinstallaties, controleren melkmeters en bemonsteren melk. De gedelegeerde wettelijke taken beperken zich tot het gewest Wallonië.

Tariefsystematiek in Wallonië
Wallonië kent een *tarief systematiek gebaseerd op punten*. Uitvoering en facturering is gedelegeerd aan de audit organisaties. De controleautoriteit heeft wel een minimum- en maximumgrens gesteld aan de vergoeding.
Registratie als biologische producent is gratis (rechtstreeks bij de bevoegde autoriteit).

Voor certificering en controle wordt net als in Nederland in de tariefsystematiek onderscheid gemaakt tussen producenten, bereiding/verwerking/handel en verkoop aan consument.

- Voor zowel producenten geldt een basisbedrag, en een omslag per ha (in de groententeelt, weide, akkerbouw), per m^2 (bijvoorbeeld champignon- of containerteelt) of per stuk (dierlijke productie).
- Voor de bereiding en verkoop aan consument geldt bij de berekening van de controlekosten een basisbedrag, verhoogd met het aantal extra te controleren locaties (bij VaC ook per hoofdkantoor en DC); de puntentoedeling vindt plaats aan de hand van omzet-categorieën (hoe groter-hoe meer kosten) De volgende omzetgrenzen worden gehanteerd: < € 1.577k, tussen € 1.577k, en € 7.889k, tussen € 7.889k en € 18.934k, tussen € 18.934k en € 31.557k, en hoger dan € 31.557.

Import
In het geval van biologische goederen uit derde landen worden documenten- en overeenstemmingscontroles uitgevoerd door de bevoegde autoriteit. Materiële controles worden uitgevoerd door de bevoegde autoriteit of door de certificerende instanties wanneer dat nodig is (bijvoorbeeld incidenten, producten met een hoog risico).

De enige invoertarieven die worden toegepast op biologische producten hebben betrekking op douane-inklaring (zoals elk geïmporteerd product). Net als alle marktdeelnemers die betrokken zijn bij de biologische productie, zijn importeurs echter onderworpen aan controles en heffingen (met inbegrip van bemonsterings- en analysekosten) door de certificerende instanties. De vergoedingsstructuur is gebaseerd op de jaaromzet van de importeur in de biologische sector.

Vlaanderen

Vlaanderen kent nagenoeg hetzelfde systeem als Wallonië

In Vlaanderen zijn de drie in 4.1.1 genoemde controleorganen erkend en zij voeren verschillende gedelegeerde taken uit:
1. Taken in verband met de productievoorschriften
2. Taken in verband met de certificering
3. Taken in verband met de controles
4. Taken in verband met te nemen maatregelen

Verder zijn er afspraken vastgelegd over hoe zij informatie met het departement moeten uitwisselen.

Tariefstructuur
Jaarlijks moeten de controleorganen hun tarieven melden aan het departement en ze moeten hun tarieven ook publiceren op hun website, zodat de bio marktdeelnemers kunnen vergelijken (vastgelegd in Vlaamse

wetgeving (in het Besluit van de Vlaamse Regering van 29/10/2021 en in het Ministerieel Besluit van 8/11/2021).

Voor de uitgevoerde taken mogen de controleorganen vergoedingen aanrekenen aan hun klanten. Die betalen dus rechtstreeks en volledig aan hun controleorgaan.
Die vergoedingen moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Aparte vergoeding per type van activiteit
- Vergoedingen bestaan uit een vast en variabel gedeelte
- Er kunnen of moeten kortingen toegekend worden voor omstandigheden die dat rechtvaardigen
- Vergoedingen worden per kalenderjaar vastgelegd

Wat vast gedeelte is, wat variabel gedeelte is afhankelijk van:

- grootte van het areaal en de types van teelten, aantal aanwezige of verkochte dieren (voor landbouwproductie)
- Omzetcijfer/aankoopcijfers (voor andere activiteiten dan landbouwproductie)
- Aantal vestigingen (Gemengde activiteit of niet (bio/niet-bio)

Daarnaast worden gerichte controles, verscherpte controles, monsternemingen, certificaten op basis van de vastgestelde tarieven in rekening gebracht. Naast deze algemene tarieven zijn er kortingen: Korting voor thuisverwerking, korting vanaf oktober, korting voor kleine activiteiten, korting voor bereiding met één ingrediënt, korting voor kleinschalige B2B.

Het geregistreerde biologische bedrijf betaalt direct aan de auditorganisatie voor de certificering en de inspectie, conform bovenstaande berekenwijze. Specifiek voor landbouwers heeft Vlaanderen een steunregeling (buiten het GLB om) waarbij de vaste kosten voor controle en certificering aan de landbouwer terugbetaalt wordt. Het gaat om zo'n 350 à 400 euro per jaar. Die terugbetaling kan ondernemer 'recupereren' bij het ministerie.

Import
Het departement Landbouw en Visserij voert zelf de administratieve controles en plaatscontroles uit op de inspectiecertificaten (e-COI's). Enkel de monstername (indien nodig) wordt gedelegeerd aan de controleorganen.

Het departement rekent op dit moment daar geen kosten voor (maar Vlaanderen denkt er wel over na). De monsternames (door de controleorganen) moeten wel apart betaald worden.

Luxemburg[47]

De controle autoriteit in Luxemburg is het ministerie van Landbouw, wijnbouw en plattelandsontwikkeling 'Administration des Services Techniques de l'Agriculture Service de l'agriculture biologique'. Inspectie, certificatie en controle is gedelegeerd naar private controle organisaties. Deze 7 in Luxemburg werkzame audit-organisaties rond 'organic' zijn afkomstig uit België of Duitsland: *Certisys, Inscert, TÜV Nord, QC&I, GfRS, Prüfgesellschaft Ökologischer Landbau mbH en Kontrollgesellschaft Ökologischer Landbau mbH*. De tarieven die deze organisaties hanteren zijn marktconform en vergelijkbaar met de tarieven in de buurlanden.

Tariefstructuur
De jaarlijkse controlekosten (controle en certificering; initieel, jaarlijks, regelmatig, onaangekondigd) van de producenten van het zuivere agrarische productie worden door de Controle autoriteit (ministerie) overgenomen tot een maximumbedrag van € 1.500/jaar. Als de kosten hoger zijn, moet de 'overshoot' door de producent zelf worden betaald. Ook extra kosten als gevolg van een bij de producent ontdekte onregelmatigheid zijn voor rekening van de producent. De kosten voor controles van alle andere

[47] (bron: Administration des services techniques de l'agriculture Service de l'Agriculture Biologique)

marktdeelnemers worden door die marktdeelnemers overgenomen (dat wil zeggen verwerking en invoer/uitvoer).

Anders dan in Nederland, betaalt een producent geen registratiebijdrage. De overige (retribueerbare) kosten zijn vergelijkbaar met Skal.

Taken controle-instantie
De taken van de certificerende instanties zijn nauwkeurig omschreven in de overeenkomstakte van het ministerie van Landbouw en uitsluitend gebaseerd op de controletaken die worden genoemd in de EU-verordening inzake biologische landbouw. Er wordt ook vermeld dat als certificerende instanties een belangrijke of kritieke non-conformiteit ontdekken, ze contact moeten opnemen met de bevoegde autoriteit om samen te beslissen welke sanctie ze moeten toepassen.

Op 'particuliere' basis mogen certificerende instanties tijdens dezelfde controlemissie als voor de 'EU'-regels aanvullende criteria controleren die voortvloeien uit particuliere regels die zijn vastgesteld door een particuliere vereniging van biologische exploitanten, indien de gecontroleerde exploitant lid is van deze vereniging. Het resultaat van deze extra controlepunten wordt echter niet aan de bevoegde autoriteit meegedeeld, maar alleen aan de particuliere vereniging.

Het Luxemburgse ministerie is van menig dat de toegepaste wijze van de financieringscontroles van producenten een grotere zekerheid geeft dat de controles goed worden uitgevoerd. Omdat er geen controletarief is op basis van een bepaalde tijd. Indien de controletijd de hoogte van het tarief zou (mede)bepalen kan dit leiden tot controles die niet erg bevredigend zijn wat betreft het detailniveau. Omdat er gestreefd kan worden om binnen de vaste hoeveelheid tijd te blijven en de producent die niet wil betalen voor wat extra tijd. Het ministerie krijgt een volledig inspectie- en certificeringsrapport van elke uitgevoerde controle, zodat ze alle controledossiers in Luxemburg hebben.

Import en heffingen
In Luxemburg is er niet veel import van biologische producten en er worden geen extra controlekosten in rekening gebracht. De meeste controles worden uitgevoerd op de documenten die in Traces worden ingediend, en fysieke controles worden uitgevoerd op goederen die andere controles moeten doorstaan, zoals fytosanitaire of veterinaire controles. Die controles worden ten laste gebracht tegen de bedragen die zijn vastgesteld in EU-OCR-verordening 2017/625.

Frankrijk

Frankrijk is binnen de EU het land met het grootste areaal (2,5 mln. ha) biologische productie (9,61%) en 58.413 producenten.[48] Frankrijk kende tot 2018 een zeer actief stimuleringsbeleid voor bio, zowel voor het stimuleren van areaaluitbreiding, als versterken van de biologische keten, versterken binnenlandse consumptie en export, stimuleren R&D en kennisverspreiding, voorlichting en training rond bio, en aanpassen van wet en regelgeving ten gunste van biologisch. Vanuit EU-plattelandsregelingen zijn er ook middelen om biologische bedrijven in stand te houden, zoals in de context van het vitaal platteland als tegenwicht van de trek naar de steden.

De import in Frankrijk van biologische producten heeft een waarde van € 2.830 mln.

In Frankrijk is de controleautoriteit het Ministerie van Landbouw. Het logo AB (Agriculture Biologique) is eigendom van de Franse staat.

Er zijn in Frankrijk 15 controle-organisaties, dan wel met een breed portfolio aan diensten of met een eigen specialisme (bijvoorbeeld productie of handel) of regio (bijvoorbeeld Alpes; Zuiden, overig). Alle organisaties kunnen in principe landelijk worden ingeschakeld. Dit is het meest gebruikelijk voor internationaal

[48] statistics.fibl.org

opererende audit-organisaties als Control Union, Ecocert, Eurofins en dergelijke en minder het geval voor regionaal gevestigde audit-organisaties.

Tarief structuur
Voor 2018 heeft Frankrijk, mede uit een programma overheid en rurale regelingen (EU bergboeren, Leader) biologisch actief gestimuleerd. Na 2018 is dit in beperkte mate voortgezet (Bron: FIBL 2022).

Duitsland

Er zijn in 36.307 biologische primaire bedrijven die op 1,8 mln. ha telen. De marktwaarde van biologische voedingsmiddelen is bijna € 16 miljard. In 2021 is de oppervlakte biologische landbouwgrond met 4,8% ten opzichte van 2020 toegenomen en is 10,8% (1,6 mln. ha) van de totale landbouwgrond biologisch. En één op de 7 landbouwbedrijven is biologisch.

Duitsland is de op een na grootste importeur van biologische producten met 517.183 ton.[49]

De controleautoriteit is belegd bij de 16 deelstaten van Bondsrepubliek Duitsland: het 'Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Abteilung Veterinärdienste und Landwirtschaft'; of de 'Landwirtschaftskammer'.

De huidige Duitse regering (2023) heeft als doel dat in 2030 30% van het productie-areaal biologisch is. Waar Nederland kiest voor verduurzaming en kringlooplandbouw, kiest Duitsland actief voor biologische landbouw. Eén van de maatregelen is het stimuleren van de biologische afzet door lokale overheden. Een stad als Berlijn met 3,6 mln. consumenten, heeft door haar voedselstrategie met de inkoop van biologische schoollunches gezorgd dat dit segment 50% bio is. Ook stimuleert de overheid 'bio' door inkoop bij eigen kantines, catering en kinderopvang.

Wie voert uit?
Zowel de inspectie als de certificering wordt uitgevoerd door de diverse private certificerende bedrijven en audit-organisaties. De inspecties en certificering worden uitgevoerd door een van de 22 erkende auditorganisaties. Hiervan heeft, een deel een landelijke en een deel met een regionale dekking:

Tariefstructuur
Basis is het profijtbeginsel: de geregistreerde betaalt de kosten voor de inspectie en certificering aan de audit organisatie.

Financiële steun geeft de Duitse regering, vastgelegd in de GAK Act: Agrarische structuur en kust bescherming (Gemeinschftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes' 2020-2023). Een startende resp. bestaande biologische agrariër krijgt ter compensatie van extra kosten of inkomensderving inzake biologische teelt een hectarevergoeding (tabel B3.1)

Tabel B3.1 *Betalingen per ha (in €) onder GAK 2018-2022 per type gewas*

	Beginnend	**bestaand**
Groenteteelt	590	360
Akkerbouw	250	210
Grasland	25	210
Meerjarige/blijvende teelten	950	750

Bron: Organic Farming in Germany, 2022 Federal Ministry of food and agriculture, bmel.de.

[49] FiBL (2023): Area data on organic agriculture in Europe 2000-2017. The Statistics.FiBL.org website maintained by the Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, Switzerland. Available at https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html. Accessed 31 November 2023.

Extra werkzaamheden, zoals herregistratie, label check, monstername en cross checks worden conform vaste tariefafspraken uitgevoerd en aan geregistreerde gefactureerd. Een control-body mag naast inspectie en certificering ook advies uitbrengen. Deze functies moeten echter wel strikt van elkaar gescheiden zijn.

Voor import on-site inspectie betaalt de contractpartij in het land van herkomst. Er is geen doorrekening van de import controlekosten van het biologische product.

Spanje (Vragenlijst niet retour)

De biologische productie in Spanje vindt plaats op 2,6 mln. ha (dit is 11% van het landbouwoppervlak). Er zijn 52.861 biologische landbouwbedrijven.[50] Spanje is langere tijd koploper geweest binnen de EU van het areaal biologisch.

Autoriteit: Voedsel/levensmiddelen (Dirección General Agroalimentaria): in 19 provincies; decentrale werkwijze; specifieke uitvoeringsorganisaties zoals de Canarische eilanden; regio Asturias, etc.

Wie voert uit?
Net als in de voorgaande lidstaten worden de certificerings- en controle activiteiten uitgevoerd door dan wel nationaal (4) dan wel regionaal werkende controleorganisaties (20).

Wie betaalt?

Denemarken

In Denemarken is het biologisch areaal 299.998 ha (11% van het totale areaal) en er zijn 4.186 biologische landbouwbedrijven.[51]

Autoriteit: De Deense Agri-Vis Agency en de Deense Veterinary en Food Administration

Control Body:
Landbrugsstyrelsen (The Danish Agricultural Agency)
Fødevarestyrelsen (The Danish Veterinary and Food Administration)

Denemarken lijkt in de opzet nog het meest op de Nederlandse situatie, waar het de primaire productie betreft.

Ten aanzien van verwerking en handel zijn er wel grote verschillen: Nederland importeert 0,95 miljoen Mton biologisch product (in 2021, FiBL). Denemarken importeert minder dan 10% ten opzichte van het Nederlandse volume ofwel 0,062 Mton biologisch product (2021).

Oostenrijk

Het biologische landbouwareaal in Oostenrijk is 679.119 ha (26% van het totale landbouwareaal). Er zijn 23.961 biologie landbouwbedrijven.[52]

Oostenrijk is binnen de EU lange tijd hét voorbeeld geweest voor biologische landbouw. De landbouw is er relatief kleinschalig en extensief. Dit geld zowel voor de veehouderij als bijvoorbeeld ook voor de wijnbouw. Mede door (Europese) subsidie is dit mogelijk gemaakt (2/3^{e} van agrarisch inkomen zou subsidie zijn; cijfermatige onderbouwing); historie antroposofie/Rudolf Steiner.

[50] statistics.fibl.org
[51] statistics.fibl.org
[52] statistics.fibl.org

Bron: Oostenrijks Ministerie van Landbouw.

De overheid voert een actief stimuleringsbeleid voor biologische landbouw. De eerste 5 jaar van bio-certificering subsidieert de overheid 80% van de gerelateerde kosten.

Autoritieit: Landesregierung: in 13 gebieden (Kärnten; Burgenland); decentraal

De inspectie en certificering is belegd bij private partijen. Alle onderstaande partijen hebben de bevoegdheid om landelijk te inspecteren en certificeren voor het biologische proces. De kostenstructuur is vergelijkbaar met de werkwijze die Europees werkende audit organisaties hebben. Het principe is kostenmaker is kostendrager en kostenberekening op basis van uurtarieven of monsterneming: voor producenten geldt daarmee maatwerk per marktdeelnemer; voor verwerkende en handelsbedrijven hangen de kosten sterk af van het risicoprofiel, het aantal uitgevoerde inspecties per jaar, het aantal monsters en dergelijke.

Wie voert uit?

Certificerende bedrijven

- Austria Bio Garantie GmbH
- Austria Bio Garantie – Landwirtschaft GmbH
- LACON GmbH
- SLK GesmbH
- Kontrollservice BIKO Tirol
- LVA GmbH
- SGS Austria Controll – Co. Ges.m.b.H.
- LKV Austria Gemeinnützige GmbH

Daarnaast zijn de hieronder genoemde organisaties wel bevoegd te inspecteren, maar niet bevoegd te certificeren:

- GfRS Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH
- BIOS – Biokontrollservice Österreich

Wie betaalt?
De eerste 5 jaar betaalt een deelnemer 20% en de overheid 80% van de kosten die betrekking hebben op certificatie. Vanaf het 6^{e} jaar worden de gemaakte kosten voor inspectie en certificering geheel door de geregistreerde onderneming betaald.

Import derde landen
De importinspecties worden door de private certificerende bedrijven uitgevoerd. Het importbedrijf betaalt deze inspecties conform de tariefsystematiek van deze organisaties.

Bijlage 4 Financiering van certificering en controle door zbo's agentschappen en private systemen

Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)
KCB verricht kwaliteits- en fytosanitaire controles bij im- en export van bloemen en planten, verse groente en fruit. Ook voert het bedrijfsinspecties uit voor exportprogramma's die worden geëist voor derde landen.

Activiteiten KCB
Aantal controles, bezoeken door KCB in 2022

- Fysieke inspecties import: 133.201
- Fysieke inspecties export: 144.162
- Totaal aantal bezoeken in het kader van fytobewakingsopdrachten van de NVWA: 947
- Structureel toezicht: 4.298

Aantal afgegeven certificaten

- Afgegeven export fytocertificaten: 219.606
- Afgegeven export kwaliteitscertificaten: 221.079

Tarieven KCB
De tarieven van kwaliteitsinspecties door KCB zijn opgebouwd uit een starttarief (van € 55,68) en een inspectietarief (€ 104,40 per uur). Import wordt steekproefsgewijs gecheckt waarbij afhankelijk van hert inspectiepercentage een minimumtarief en maximumtarief per partij wordt afgegeven.[53]

Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)
NAK voert wettelijke fyto- en kwaliteitskeuringen uit voor zaaizaad en pootgoed en heeft daarnaast bovenwettelijke taken op het gebied van kwaliteit.

Activiteiten NAK

- aantal fytosanitaire certificaten: 20.491 (+/- 70% pootaardappelen)
- survey bruinrot en ringrot: 1.668
- overige surveywerkzaamheden: 2.377

Tarieven NAK
Prestaties worden vanaf 2022 op basis van verrichtte prestaties en prestatieverplichtingen per klant gewaardeerd. De waarderingsgrondslag voor verrichte prestaties is met ingang van 1 januari 2022 op basis van gerealiseerde en nog te verwachten kosten.

Tariefsopbouw bestaat uit een basistarief voor veldkeuring per bedrijf (allen voor aardappelen) met daarnaast een veldkeuringstarief per ha, pootaardappelen worden per ton gecertificeerd, monsters per monster.[54]

De private/bovenwettelijke activiteiten liggen in het direct verlengde van de wettelijke voorschriften. De kosten van deze activiteiten komen boven op de wettelijke keuringen, en worden naar kostprijs, zonder winstoogmerk of –marge doorberekend.

[53] Tarieven KCB
[54] Keuringstarieven pootaardappelen - NAK

Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ)

Activiteiten COKZ
COKZ houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van kwaliteit, voedselveiligheid en etikettering van zuivel, eieren en eiproducten en op de handelsnormen voor pluimveevlees en eieren.

Tarieven
Het COKZ streeft naar kostendekkende tarieven. Het COKZ heeft de berekening van de diverse afdelingstarieven geactualiseerd en de toegepaste normtijden voor de diverse inspecties in lijn met de werkelijk bestede tijd gebracht. Er is sprake van een uniform starttarief en kwartiertarief voor de buitendienst.[55]

Bloembollenkeuringsdienst (BKD)

Activiteiten BKD
BKD heeft als kerntaak is het keuren van bloembollen op fyto en kwaliteit gebied. Dit gebeurt op zowel kwaliteits- als op quarantaine-aantastingen.

Aantal geregistreerde bedrijven in 2022: 1.194

Activiteiten in 2022:
- Partijen te velde gekeurd: 50.145
- Monsters getoetst op aanwezigheid van virus: 33.005
- Partijen gekeurd bij KB tijdens opplant keurig: 4.153
- Importkeuring bezoeken: 460
- Exportkeuring bezoeken: 8.304
- Fytosanitaire documenten: 21.855

Tarieven BKD
BKD voert haar taken uit tegen kostendekkende tarieven. Variabele kosten worden variabel doorberekend; structurele vaste kosten, zoals kosten zoals ICT-veiligheid, beleid, kwaliteit en service, worden gefinancierd met tarieven die beperkt meebewegen met de conjunctuur.

Tariefopbouw BKD[56]
I. Registratiekosten (product)
    1. Registratietarief
        a. Per partij
        b. Per oppervlakte (are)
    2. Certificering: Verstrekken en vervangen certificaat
II. Buitendienst (Inspectie)
    3. Kwaliteitskeuringen
    4. Werkzaamheden stengelaal (dossier, monster-gerelateerde kosten)
III. Systeemkosten
    5. Jaarbijdrage (handel of teelt)
IV. Tarieven derden
    6. Tarieven NVWA ivm exportcertificaten en diagnostiek
    7. Tarieven NAK (extern laboratoriumonderzoek)

Tarieven voor werkzaamheden buitendienst zijn opgebouwd uit een starttarief (€ 24,74) en een uurtarief (€ 98.98 per uur).

Naktuinbouw Activiteiten Naktuinbouw
Naktuinbouw bewaakt en bevordert de kwaliteit van producten, processen en ketens in de tuinbouw. Zij keurt teeltmateriaal van zaaizaad en plantgoed van bloemisterij-, boomkwekerij- en groentegewassen.

[55] Tarieven Archief 2022 - COKZ | Controle Orgaan Kwaliteits Zaken
[56] bkd-tarievenlijst-per-1-januari-2023-dd-25-05-2023.pdf

Aantal geregistreerde bedrijven: 3.797
Aantal keuringen:

- Plantenpaspoortinspecties: 17.152
- Fytosanitaire import inspecties: 8.650
- Fytosanitaire export inspecties: 108.300

Tariefopbouw[57]
Naktuinbouw werkt volgens het kostenmaker-kostendragerprincipe. Dat betekent dat de inkomsten zijn gebaseerd op kostendekkende tarieven voor rassenonderzoek, keuringen en laboratoriumwerkzaamheden.[58]

Naktuinbouw bedient 5 categorieën bedrijven:

- Handelsbedrijf: 'het inkopen en verkopen van teeltmateriaal'
- Productiebedrijf: 'het produceren en in de handel brengen van teeltmateriaal'
- Bewerkingsbedrijf: 'het toevoegen van waarde aan planten, zonder dat zelf te produceren of te verhandelen' (zoals het lucht/temperatuur behandelen van bollen)
- Bemiddelingsbedrijf: 'het bemiddelen tussen aankoop en verkoop van teeltmateriaal'
- Productiebedrijf Eindproducten: 'producenten van plantpaspoort plichtige eindproducten'

Tarieven zijn gespecificeerd voor de verschillende bedrijfstypen en bestaan uit een basisbijdrage (afhankelijk van omzet), en een tarief voor inspecties door buitendienst (Buitendienst (bezoek, reistijd, km-kosten; reis/verblijf) en areaalbijdrage.

Tariefsopbouw buitendienst: per bezoek, plus uurtarief; toetsingskosten monsters (lab)
Areaalbijdrage (indien geplant areaal) per are (100m2).

De tarieven voor fytosanitaire import- en exportinspecties (door LNV vastgesteld) bestaan uit:

1. Jaarlijks registratietarief
2. Basistarief inspectie (E-cert)
3. Certificering (CLIENT import)
   Toeslagen op spoed en zon/feestdagen
4. Kosten voor laboratoriumonderzoek

Private (bovenwettelijke) activiteiten Naktuinbouw
De private/bovenwettelijke activiteiten liggen in het direct verlengde van de wettelijke voorschriften. Zoals kwaliteitsplussystemen (bijvoorbeeld 'Elite'-rassen).

Deze kosten komen boven op de wettelijke keuringen, en worden naar kostprijs, zonder winst-oogmerk of –marge doorberekend.

[57] Tarieven | Naktuinbouw
[58] Financiele verantwoording 2022 | Jaarverslagen (naktuinbouw.wixsite.com)

Omzet van Zbo's

De omzet van deze keuringsdiensten samen is gestegen van € 94.7 mln. in 2021 naar € 102,4 mln. in 2022 (tabel B4.1) In de openbare jaarverslagen van de keuringsdiensten wordt alleen de totale omzet gerapporteerd. Het aandeel van de omzet dat afkomstig is van op wetgeving gebaseerde activiteiten is niet uit de jaarverslagen te achterhalen.

Tabel B4.1 *Baten van keuringsdiensten (Skal, KCB, BKD, COKZ, NAK en Naktuinbouw) (*€ 1.000) voor de jaren 2021 en 2022 (bron jaarverslagen)*

	2021	**2022**
Skal	10.126	11.703
KCB	25.868	30.971
NAK (keuringswerk)	22.815	22.638
COKZ	10.062	9.908
BKD	9.950	10.389
Naktuinbouw (exclusief rassenonderzoek)	26.056	28.497
Totaal	**104.877**	**114.106**

Tariefsystematiek NVWA

Er is in 2022 door de NVWA een nieuw kostprijsmodel geïntroduceerd. Dit nieuwe kostprijsmodel van de NVWA is gericht op het specifiek toerekenen van de activiteiten aan de bedrijven/sectoren waar toezicht plaatsvindt of die gebruikmaken van certificeringsactiviteiten door de NVWA. Het nieuwe kostprijsmodel geeft beter inzicht in de opbouw van de tarieven. Echter, in het nieuwe kostprijsmodel is het aantal verschillende tarieven wel sterk toegenomen, er is een zeer uitgebreide tarievenlijst.

De totale begroting van de NVWA voor 2023 bedraagt € 553 mln.[59] De NVWA wordt bekostigd vanuit twee geldstromen. De ministeries van LNV en VWS betalen 77% van de totale NVWA-kosten. De overige 23% wordt betaald door derden (bedrijven). Deze betalingen door derden worden via retributies (voor kosten van bijvoorbeeld officiële controles zoals keuringen, herinspecties, kosten van monsternames) bij het bedrijfsleven in rekening gebracht.[60]

Afrekening voor de uitgevoerde werkzaamheden met het bedrijfsleven geschiedt aan de hand van door de minister vastgestelde tarieven. Deze tarieven worden door de ministers van LNV en VWS vastgesteld in ministeriële regelingen en kunnen afwijken van de op kostprijs gebaseerde berekende tarieven. Op basis van de huidige tarieven brengt de NVWA in 2022 ongeveer € 120 mln. bij het bedrijfsleven in rekening. Hiervan is ongeveer € 19 mln. voor de retribueerbare werkzaamheden van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Omdat de huidige tarieven niet volledig kostendekkend zijn, vult de overheid daar in 2022 ongeveer € 35 mln. op aan, de zogenoemde 'demping'.[61]

Private keurmerken

Er zijn de laatste jaren een aantal keurmerken ontstaan uit initiatieven waarbij een bepaald duurzaamheidsdoel wordt beoogd. Sommige initiatieven richten zich op een beperkt aantal duurzaamheidsthema's, zoals uitsluitend dierenwelzijn, terwijl andere initiatieven eisen formuleren die aansluiten op meerdere thema's. Ze helpen om een duurzame keuze te kunnen maken. Daartoe moeten

[59] NVWA, Voorcalculatie retributietarieven 2023, Conceptversie 1 augustus 2022.
[60] Retribueerbaar is hier te lezen als door te berekenen. Het kader voor doorberekenen van kosten is Maat houden 2014 en de Europese controleverordening (EU) 2017/625).
[61] https://open.overheid.nl/repository/ronl-a80af81e7e65309dda9a9fb180de337fb1fa90e2/1/pdf/kostendekkend-maken-tarieven-nvwa-en-aanpassing-kostprijsmodel.pdf

duurzamere producten wel herkenbaar zijn voor zowel voor consumenten als ook voor inkopende partijen zoals retail, catering en horeca.[62] Een aantal keurmerken wordt hieronder kort beschreven.

On the way to PlanetProof
On the way to PlanetProof is een onafhankelijk keurmerk dat bewijst (proof) dat de consument een product koopt dat duurzamer is geproduceerd en als claim heeft dat het een betere keuze is voor natuur, klimaat en dier. Het is een keurmerk voor eieren, zuivel, aardappelen groente en fruit, bloemen, planten, bomen en bloembollen. De criteria hebben betrekking op de gehele levenscyclus van het product of dienst

De stichting SMK(stichting Milieukeur) is eigenaar en werkt samen met derden in de ontwikkeling van systemen om verduurzaming te kunnen toetsen en borgen. Er is een onafhankelijke controle door een externe geaccrediteerde partij. Toezicht op het keurmerk vindt plaats door Raad van Accreditatie op SMK.

SMK heeft afspraken gemaakt met organisaties over afdrachten zoals de brancheorganisatie in groente- en fruit handel: Groente en Fruithuis en met een aantal telersverenigingen. Incasso met deze clusters van bedrijven verloopt rechtstreeks vanuit SMK. SMK is regisseur naar geregistreerde en naar audit organisatie; de private audit organisatie voert keuringen uit en factureert deze aan SMK.

Bekostiging varieert en is afhankelijk van audit organisatie en systematiek; soms wordt een aanneemsom bepaald, soms urenkosten van audit plus bijkomende kosten, als administratie, certificatie, reis, residu.

Beter Leven
Topkeurmerk voor voeding met als belangrijkste criterium dierenwelzijn. Initiatiefnemer is Dierenbescherming. De intake en de borging van het Beter Leven keurmerk is ondergebracht bij de Stichting Beter Leven keurmerk. Alle ketenpartijen (veehouders, slachterijen, vleesverwerkers, eierpakstations, supermarkten en slagers) die meedoen moeten zich laten controleren door een onafhankelijke en ter zake kundige controle-instantie (onder toezicht Raad van Accreditatie). De Stichting Beter Leven keurmerk werkt met vijf Certificatie Instellingen. Zij zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de controles bij de deelnemers. Certificering na controle voor max één jaar. De jaarlijkse controle kan worden gecombineerd met de controle van andere kwaliteitssystemen zoals IKB, KAT, VvM of MSC.

Kosten
Voor primaire bedrijven worden geen kosten in rekening gebracht. Andere bedrijven betalen naast een eenmalige toetsingsbijdrage een jaarlijkse vaste bijdrage die afhankelijk is van de sector waarin men onderneemt, waarbij biologische bedrijven een lage eenmalige toetredingsbijdrage (€92) betalen.[63]

IKB Integraal Keten Beheer
Keurmerk voor het voedsel voor het gehele productieproces. 'Van zaadje tot karbonaadje'.
Een groot deel van de varkensketen en rundvleesketen opereren onder dit keurmerk.
Certificering gebeurt door erkende certificeringsinstanties.

Deelnemers betalen per jaar een deelnemersbijdrage, bij IKB Kip is deze bijvoorbeeld € 290 per jaar.
Boven op het basis systeem zijn er nog een aantal kwaliteitssystemen die IKB als basis hebben en bijvoorbeeld gericht op afzet van producten en of dieren in het buitenland. Een van die systemen is het KAT (Kwaliteitszorgsysteem voor eieren, Duitsland). Veel Nederlandse eieren worden naar Duitsland geëxporteerd en dienen te voldoen aan dit kwaliteitszorgsysteem. KAT hanteert voorwaarden voor legpluimveebedrijven, pakstations, ei-productfabrikanten en diervoederfabrikanten. Essentie is dat voor eieren altijd de herkomst is te traceren; data in een centrale databank. Inspectie worden vaak in

Samenvattend tariefsystemen bij commerciële keurmerken
De conclusies die uit de tariefvergelijking (op basis van de tarieven van 2022) getrokken kan worden zijn:

[62] Victor Immink en Katja Logatcheva, 2022. Topkeurmerken en kringlooplandbouw. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2022-032. 18 blz.; 0 fig.; 5 tab.; 0 ref https://edepot.wur.nl/566558
[63] https://beterleven.dierenbescherming.nl/zakelijk/wp-content/uploads/sites/2/2023/02/Tarieven-SBLk-2023-indexatie-30112022.pdf

- De commerciële keurmerken hebben ook een opbouw met jaarlijkse bijdrage aan voor de generieke kosten van het keurmerk en kosten voor de inspectie en certificering. Deze laatste kosten zijn verschillend per Certificatie Instelling waarvan de bedrijven gebruik maken (KIWA, SGS, Qlip enz).
- De commerciële keurmerken kennen een veel grotere differentiatie naar omvang van de bedrijfsactiviteiten (gebaseerd op aantal ha, dieren, kg, fte of euro's omzet).
- Globaal lijken de jaarlijkse kosten voor de kleinere bedrijven lager te liggen dan bij het biologisch keurmerk (tussen de 10 en 40%).
- Globaal lijken de jaarlijkse kosten voor de grote bedrijven veel hoger te liggen (tussen de 1000 tot meer dan 10.000 euro)
- De kosten voor de retail (gebruik logo op eigenmerk) liggen een stuk lager.

Bijlage 5 Mogelijke doelgroepen voor overschakeling naar biologische productie met aandacht voor kleine bedrijven

Een van de doelen van een aanpassing van de bijdrage voor kleine bedrijven zou naast een lastenvermindering van de huidige deelnemers ook kunnen zijn het verleiden van andere kleine bedrijven om over te schakelen naar biologische productie. Om zicht te krijgen in de omvang en samenstelling van doelgroep van primaire bedrijven die na omschakeling als 'klein bio' zijn aan te merken is het aantal kleine bedrijven geïnventariseerd.

Relatie omvang standaardomvang en standaard verdiencapaciteit
Om inzicht te krijgen in het aantal relatief kleine bedrijven in de primaire landbouw zijn de gegevens van de landbouwtelling (CBS) geïnventariseerd. Gegevens van aantallen kleine bedrijven actief in de verwerking en handel zijn niet makkelijk uit bestaande CBS-gegevens te herleiden.

In principe zijn er meerdere manieren om bedrijven naar omvang in te delen. Dit kan gebeuren op basis van:

- Bedrijfsomvang in ha.
  Het voordeel van deze indeling is dat gegevens relatief makkelijk te verzamelen zijn. Het grote nadeel in dit verband is dat afhankelijk van de productie die op/met de grond plaatsvindt de opbrengsten en kosten als ook inkomen per ha sterk kunnen variëren.
- Omzet.
  De omzet van een bedrijf geeft maar een beperkt inzicht in het bedrijfsresultaat en het arbeidsopbrengst van de ondernemer. Kosten variëren sterk tussen sectoren. Waar bij bijvoorbeeld bij vollegrondsgroenteteelt uitgaven vaak beperkt zijn tot plantgoed en meststoffen, zijn bij bijvoorbeeld in varkens- of pluimveeproductie voerkosten een belangrijke kostenpost. Bovendien is voor het vaststellen van de omzet van bedrijven inzicht nodig in de boekhouding van de bedrijven.
- Standaard opbrengst en standaard verdiencapaciteit.
  Om de structurele kenmerken en de economische resultaten van verschillende typen bedrijven met zeer uiteenlopende productiesystemen en -structuren gemakkelijker te kunnen vergelijken, beschrijven en analyseren, is een eenduidige, homogene classificatie van landbouwbedrijven noodzakelijk.
  Vanaf 2010 is de Standaardopbrengst (SO) in gebruik als maatstaf om de omvang en specialisatiegraad van bedrijven vast te stellen in de Landbouwtelling en het Bedrijveninformatienet. SO-norm is een gestandaardiseerde bruto-opbrengst (in euro) per ha of per dier die met een gewas of diercategorie gemiddeld op jaarbasis wordt behaald.
  Daarnaast is de Standaard verdiencapaciteit (SVC) ontwikkeld. Deze geeft een beeld van de vergoeding (in euro) voor de inzet van arbeid en kapitaal (toegevoegde waarde) die een bedrijf op basis van de gestandaardiseerde toegevoegde waarde gemiddeld in een jaar behaalt met de agrarische productie, los van wie de arbeid of het kapitaal heeft geleverd. Gegevens m.b.t. tot het aantal SO en de SVC worden standaard in de landbouwtelling vastgelegd.
- De standaardopbrengst SO is in deze analyse gekozen als parameter voor omzet.
- In de CBS-Landbouwtelling zijn 2022 zijn er in totaal 1.950 biologische landbouwbedrijven geregistreerd. Hier van zijn er 543 biologische melkvee, 772 plantaardige productiebedrijven en 635 overige dierlijke productiebedrijven. Er zijn binnen de verschillende type productiebedrijven grote verschillen vooral in omvang in ha, maar ook in SO en SVC. Zo hebben:
  - 4% (78) van de biologische landbouwbedrijven had een Bruto opbrengst lager dan € 50.000
  - 15% (293) van de biologische landbouwbedrijven in CBS database met Bruto opbrengst lager dan € 100.000

Aantal potentiële kleine landbouwbedrijven

Om een indruk te krijgen van het In tabel B5.1 zijn de karakteristieken van primaire bedrijven met een omvang kleiner dan 100.000 SO samengevat. De resultaten zijn opgesplitst in 2 groepen: 1 groep met SO< 25.000 en een groep met SO tussen 25.000 en 100.000. De potentiële doelgroep nieuwe klein bio-bedrijven zit waarschijnlijk in deze groep bedrijven.

Tabel B5.1 *Aantal kleine bedrijven in Nederland oppervlak SO en SVC voor bedrijven lager dan 100.000 SO*

	<25.000				25.000-100.000			
	# bedrijven	gem SO/bedrijf	gem ha/bedrijf	gem SVC/ bedrijf	# bedrijven	gem SO/bedrijf	gem ha/bedrijf	gem SVC/ bedrijf
akkerbouw	4.905	11.540	8,17	3.732	3.511	55.063	23.16	17.741
glastuinbouw	56	13.596	0,16	4.928	151	63.501	0.56	22.489
opengrondstuinbouw	288	13.908	0,85	4.100	858	59.734	3.64	17.140
blijvende teelten	142	15.825	1,41	6.249	350	59.137	4.22	23.529
graasdieren	3.526	13.494	6,33	1.592	3.909	51.294	20.45	7.357
hokdieren	29	14.863	1.,21	6.872	112	65.074	3.89	8.759
gemengd	235	14.808	5,37	3.986	649	57.187	17.77	15.496
Alle bedrijven	9.181	14.005	3,36	4.494	9.540	58.713	11	16.073

Bron: CBS-Landbouwtelling

Zoals uit overzicht in tabel B5.1 blijkt zijn er 9.181 landbouwbedrijven met een omvang < 25.000 SO in NL. In deze groep kleine reguliere zitten waarschijnlijk veel stoppers. Een aanmerkelijk deel (38%) zijn overige graasdierbedrijven. Dit zijn waarschijnlijk gestopte melkveehouders met nog wat grond en een paar dieren. Als potentiële doelgroep voor de omschakeling naar biologisch zijn mogelijk de akkerbouwbedrijven en vollegrondsgroentebedrijven relevant. In de categorie tot 25.000 SO zijn dit 5.391 bedrijven (59% van de bedrijven uit deze groep) en 2% van het totaal aantal ha cultuurgrond in Nederland. In de categorie 25.000 SO tot 100.000 zijn dit 4.870 bedrijven van het totaal aantal van 9.540 bedrijven in deze groep en 5% van het aantal ha cultuurgrond.

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

RAPPORT 2023-156

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore the potential of nature to improve the quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

Rapport 2023-156
ISBN 978-94-6447-992-8

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.