

EUROPEES LANDBOUWBELEID MOET OP DE SCHOP

De landbouw en voedingsmiddelenindustrie staan wereldwijd voor een aantal uitdagingen: de zorg voor voldoende veilig voedsel voor een sterk groeiende bevolking die meer koopkracht heeft en de stad opzoekt; de noodzaak om te gaan met de effecten van klimaatsverandering (adaptatie) en een bijdrage te leveren aan de oplossing (mitigatie); de druk om negatieve effecten van de huidige produc-

tiewijze op milieu, biodiversiteit, landschap, dierwelzijn, en volksgezondheid weg te nemen; en daarbij ook een gezond pakket producten voort te brengen om de consument te helpen om een gezond leven te leiden. Al doende zal ook een aantal van de huidige ongelijkheden in inkomen moeten worden opgelost, tussen het rijke Westen en de ontwikkelingslanden, tussen stad en platteland, maar



Om aan de huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden, moet het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie compleet op de schop. Begin september presenteerden **Krijn Poppe en Louise Fresco** in hun Mansholt-lezing in Brussel een voorstel om het GLB te hervormen en uit te breiden met voedselbeleid (Fresco en Poppe, 2016). In dit artikel schetsen zij hun voorstel, hun overwegingen en de eerste reacties.

ook binnen de agrarische sector tussen groot en klein, tussen oost en west. Die uitdagingen mogen niet alleen op de schouders van de boeren worden gelegd. Ook al kunnen ze belangrijke bijdragen leveren, we moeten de lasten verdelen. Innovatie kan een belangrijke rol spelen in het aangaan van de uitdagingen, maar daarbij zal ook de eindgebruiker betrokken moeten worden. Zonder co-creatie en

wijzigingen in het consumptiepatroon zal een duurzaam voedselsysteem een utopie blijven (WWR, 2015; EU-SCAR, 2015).

INNOVATIE

Een van de redenen om ook vanuit Wageningen aan het debat bij te dragen is dat we niet alleen goed zicht hebben op die uitdagingen, maar ook op innovaties in de pijplijn die kunnen bijdragen

aan een oplossing. Te denken valt aan de snelle vooruitgang van technieken in de genetica en in de informatie- en communicatietechnologie. Die maakt preciselandbouw mogelijk, maar zorgt tegelijk ook voor vernieuwing in de ketenorganisatie waarbij boer en industrie steeds nauwer met elkaar verbonden raken. Ontwikkelingen in de energiesector zijn ook van belang, omdat ze de vraag naar biomateriaal uit andere sectoren bepalen en de beschikbaarheid van water beïnvloeden. Omdat voedsel veel meer is dan een ingrediënt om in leven te blijven, is ook sociale innovatie van belang, van keuzes in het menu tot stadslandbouw. Sociale innovatie is ook nodig omdat verschillende innovaties een aantal van de huidige discussies over de landbouw in een nieuw perspectief zet, vooral discussies die gevoed worden door misverstanden. Zo wordt de technische ontwikkeling die leidt tot bedrijfsvergroting en een afnemend aantal boeren nogal eens verward met een acute crisis in de boerenstand. Daarbij wordt de rol van de landbouw in de plattelandontwikkeling, omdat die nog maar een beperkt aantal en bovendien dure arbeidsplaatsen biedt, overschat. Ook is er weerstand tegen de industrialisatie van de voedingsmiddelenindustrie en internationale handel die toch veel goeds in termen van productdiversiteit, conservering en lage prijzen heeft gebracht. Tenslotte wordt ook het GLB zelf slecht begrepen en ten onrechte als maatschappelijk onbetaalbaar neergezet, terwijl de kritiek niet over de kosten moet gaan maar over de effectiviteit waarmee ze worden besteed.

MEER SCHOUDERS

Gegeven deze uitdagingen denken wij dat het GLB fors zal moeten worden aangepast. Het huidige landbouwbeleid kan op weinig steun rekenen en het aansturen van alleen de boeren gaat, zoals betoogd, de uitdagingen onvoldoende oplossen. Reden dus om ook de consument, de verwerkende industrie en de maatschappelijke organisaties bij het beleid te betrekken en het landbouwbeleid uit te breiden met duurzaam voedselbeleid. Zo'n voedselbeleid kan

alleen effectief zijn als de overheid daarbij ook de retail en de catering betreft, via samenwerking of regulering. Deze hebben immers minstens zoveel invloed op de consument als de overheid. Retail, catering en de veelal multinationale voedingsmiddelenindustrie hebben ook een steeds grotere invloed op de beslissingen van de boer. Dat maakt dat ze ook een zekere zorgplicht hebben om te voorkomen dat de negatieve aspecten van produceren tegen zo laag mogelijke kosten op belastingbetalers en milieu worden afgewenteld. Veel van die ondernemingen hebben inmiddels programma's om hun sourcing te verduurzamen. Een vorm van soft law die inmiddels effectiever lijkt te zijn dan de Brusselse vergroeningswetgeving. Nog een reden dus om voedsel(systeem)beleid te voeren.

PIJLERS

De grondslag van het huidige GLB is artikel 33 van het EU verdrag uit 1958 en gaat over de klassieke afweging tussen lage prijzen voor de consument en redelijke inkomens voor boeren en zij die in de landbouw werkzaam zijn. Om die twee pijlers te verenigen werd ingezet op stijging van de productiviteit als oplossingsrichting. Plattelandontwikkeling en milieu komen niet in de tekst van artikel 33 voor. Die zijn later in het beleid toegevoegd om de uitgaven te legitimeren. Ingewikkelder is de logica die de Europese Commissie (DG Agri) in zijn (publieke) impact assessments hanteert (figuur 1) om haar interventies te legitimeren. Daarbij worden negen publieke waarden ontleend aan de afweging van de doelen genoemd in artikel 33 van het EU-verdrag. Dat gebeurt op zo'n manier dat de meeste publieke waarden in beide pijlers van het GLB terug te vinden zijn.

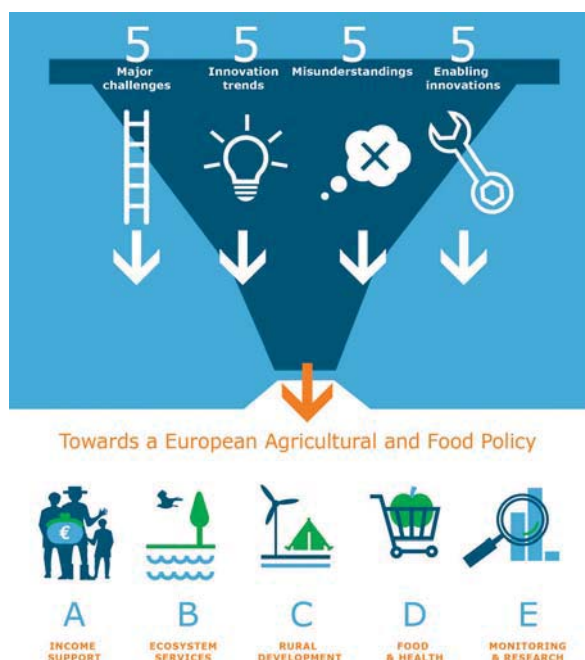
ONTWARREN

Als voorschot op het GLB van na 2020 stellen we voor om de bestaande twee pijlers te ontwarren door ze te vervangen door drie, goed gedefinieerde pijlers en er twee aan toe te voegen: Een voor Voedselbeleid en een voor Monitoring en Reflectie. De laatste inclusief een maatschappelijke dialoog om de kloof tussen

Figuur 1. Tekst EU-verdrag en Interventie-logica van het GLB.

Artikel 33. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie	Interventielogica voor het huidige GLB volgens DG Agri, naar GLB pijler
<p>Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:</p> <p>a) de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;</p> <p>b) aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;</p> <p>c) de markten te stabiliseren;</p> <p>d) de voorziening veilig te stellen;</p> <p>e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.</p>	<p>Via pijler 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Behoud van marktstabiliteit • Voldoen aan de verwachtingen van consumenten <p>Via pijler 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen van de sociaal-economische ontwikkeling van plattelandsgebieden <p>Via pijler 1 en 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van bedrijfsinkomen boeren • Verbeteren van de agrarische concurrentiepositie • Bevorderen van innovatie • Leveren van publieke milieugoederen • Nastreven van adaptatie en mitigatie in klimaatsverandering • Behoud van agrarische diversiteit

Figuur 2. Naar een Gemeenschappelijk Landbouw- en Voedselbeleid.





Door geld te verschuiven naar duurzame sourcing zullen boeren druk gaan uitoefenen op de verwerkend industrie om te vergroenen.

stad en platteland te dichten (figuur 2). Pijler A bevat de inkomenssteun die via een hectaretoeslag nu nog ten goede komt aan 2 procent van de bevolking. Die wordt wat ons betreft afgebouwd door de subsidie per ondernemer te maximaliseren tot op het niveau van een regionaal wettelijk minimuminkomen. Via het belastingstelsel wordt het inkomen uit andere bronnen meegenomen. Afschaffen van de hectaretoeslag levert veel geld op om boeren contracten te geven voor publieke diensten zoals behoud van landschap en biodiversiteit en voor milieu- en klimaatdoelstellingen, pijler B. Deze contracten worden regionaal afgesloten omdat ze dan veel specifiekere kunnen zijn dan centraal geformuleerde Brusselse regels. Bovendien worden ze dan ook beter nageleefd. Naast regionale overheden en waterwinbedrijven kunnen ook natuurorganisaties bij de afspraken worden betrokken. Ook duurzame sourcing van de verwerkende industrie kan een basis zijn voor zo'n contract. Daardoor zullen boeren druk gaan uitoefenen op hun afnemers om verder te vergroenen, zodat zij hun premies kunnen behouden. Pijler B bundelt en vernieuwt daarmee de groene publieke waarden die nu over

pijler 1 en 2 verspreid zijn. Pijler C richt zich op het vitaal houden van het platteland onder meer door innovatie in de bio-economy. Pijler D is specifiek bestemd voor voedselbeleid. Doel is om middels co-creatie met consumenten een voedselpatroon te ontwikkelen dat gezond en klimaatvriendelijk is. Naast klassieke beleidsinstrumenten als voorlichting en accijnzen - een belasting op frisdrank of een normaal btw-percentage - moeten ook retail en voedingsmiddelenindustrie daaraan meewerken, al of niet onder dreiging van wetgeving. Deze partijen hebben immers grote invloed op de keuzes van de consument. Afgezien van gezondheidsoverwegingen zouden we in het voedselsysteem meer op kwaliteit en minder op prijs moeten concurreren. In het laatste geval zijn de boereninkomens en het milieu de dupe en wordt de rekening bij de belastingbetaler gelegd. Nationale en stedelijke overheden hebben daarin een grote verantwoordelijkheid, maar er is zeker ook een Europese dimensie aan voedselbeleid. De grote spelers werken immers over de grens en passen hun recepten of verpakkingen niet aan voor een land. Zeker voor kleinere landen geldt, dat winkelen

over de grens altijd dichtbij is en dat legt beperkingen op aan een nationaal beleid. Pijler E tot slot is er voor monitoring, onderzoek, reflectie en maatschappelijke dialoog. De transitie van landbouwbeleid naar landbouw- en voedselbeleid is omvangrijk en ingrijpend. Voortdurende monitoring en waar nodig bijstelling zijn dan van belang. Voor een goed voedselbeleid is onderzoek nodig naar de relatie voeding – levensstijl – gezondheid, ook al omdat we steeds meer weten over het functioneren van ons lichaam, maar ook over het (keuze)gedrag van mensen dat door tal van apps beter te volgen en te ondersteunen is. Bovenal is er een voortdurend maatschappelijk debat nodig over het gewenste voedselsysteem.

POLITIEK DEBAT

Als het gaat om de vernieuwing van het GLB staan we aan het begin van een lange periode van maatschappelijke inzet en politiek debat. In Nederland is de noodzaak van een voedselbeleid op de agenda gezet door de WRR (2015). De huidige regeringscoalitie is verdeeld over voedselbeleid. Tegelijkertijd omarmen tal van partijen een ministerie van Voedsel in hun verkiezingsprogramma, zij het om geheel verschillende motieven. Ook elders wordt de discussie gevoerd, mede naar aanleiding van onze paper. Op Foodlog werden onder andere vraagtekens gezet bij de rol van grote bedrijven in duurzaamheidsschema's vanwege een kans op een lobby voor erg lichtgroene varianten. Ook waren er vraagtekens over de kennis van regionale overheden voor het definiëren van publieke waarden voor contracten met boeren. Voorlopig blijft echter nog wel even onduidelijk waar het beleid naar toe zal gaan. Illustratief is dat onze paper voortborduurde op een oud rapport van de SER (2008) en een eerdere studie van LEI Wageningen UR voor het Nederlandse voorzitterschap (Vogelzang et al, 2016). De reactie van andere landen op deze ideeën was toch wat zuinigjes. Bovenal speelt dat het budget en de gevolgen van Brexit nog niet duidelijk zijn en dat er in 2019 een nieuw Parlement en een nieuwe Commissie zit. Aan de andere kant geeft

de budgetkwestie ook aan dat er een list verzonnen moet worden om een forse reductie van het GLB-budget te voorkomen. Eurocommissaris Hogan wacht nog een tour de force wil hij zich al in zijn eerste termijn in het rijtje van illustere voorgangers scharen van Fischler, MacSharry en natuurlijk Mansholt. Het politieke handwerk van hem en van andere stakeholders ondersteunen we komende jaren vanuit Wageningen graag door aan tal van varianten te rekenen, ook als ze niet uit ons papier komen. Voorlopig verwachten we een spannend Europees en nationaal debat, mede dankzij de positieve reactie vanuit Brussel. Wordt vervolgd, ook in VORK, zullen we maar zeggen! 🍷

Louise Fresco is voorzitter van de Raad van Bestuur van Wageningen UR. Krijn Poppe is onderzoeksleider bij Wageningen Economic Research (v/h LEI Wageningen UR).

Beeld: Ellen Meinen, I-Stock.

Literatuur

EU SCAR (2015): 4th SCAR Foresight Exercise - Sustainable Agriculture, Forestry and Fisheries in the Bioeconomy: A Challenge for Europe. European Commission, Brussels

Fresco, Louise O. en Krijn J. Poppe (2016): Towards a Common Agricultural and Food Policy, Wageningen University & Research, Wageningen

Sociaal Economische Raad (2008): Waarden van de Landbouw, SER, Den Haag

Vogelzang, T.A., P. Berkhout, A.M. van Doorn, R.A. Jongeneel, K.J. Poppe, A.B. Smit and I.J. Terluin (2016): Het GLB na 2020: schets voor een herontwerp, LEI Wageningen UR, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (2015): Naar een voedselbeleid, WRR Den Haag