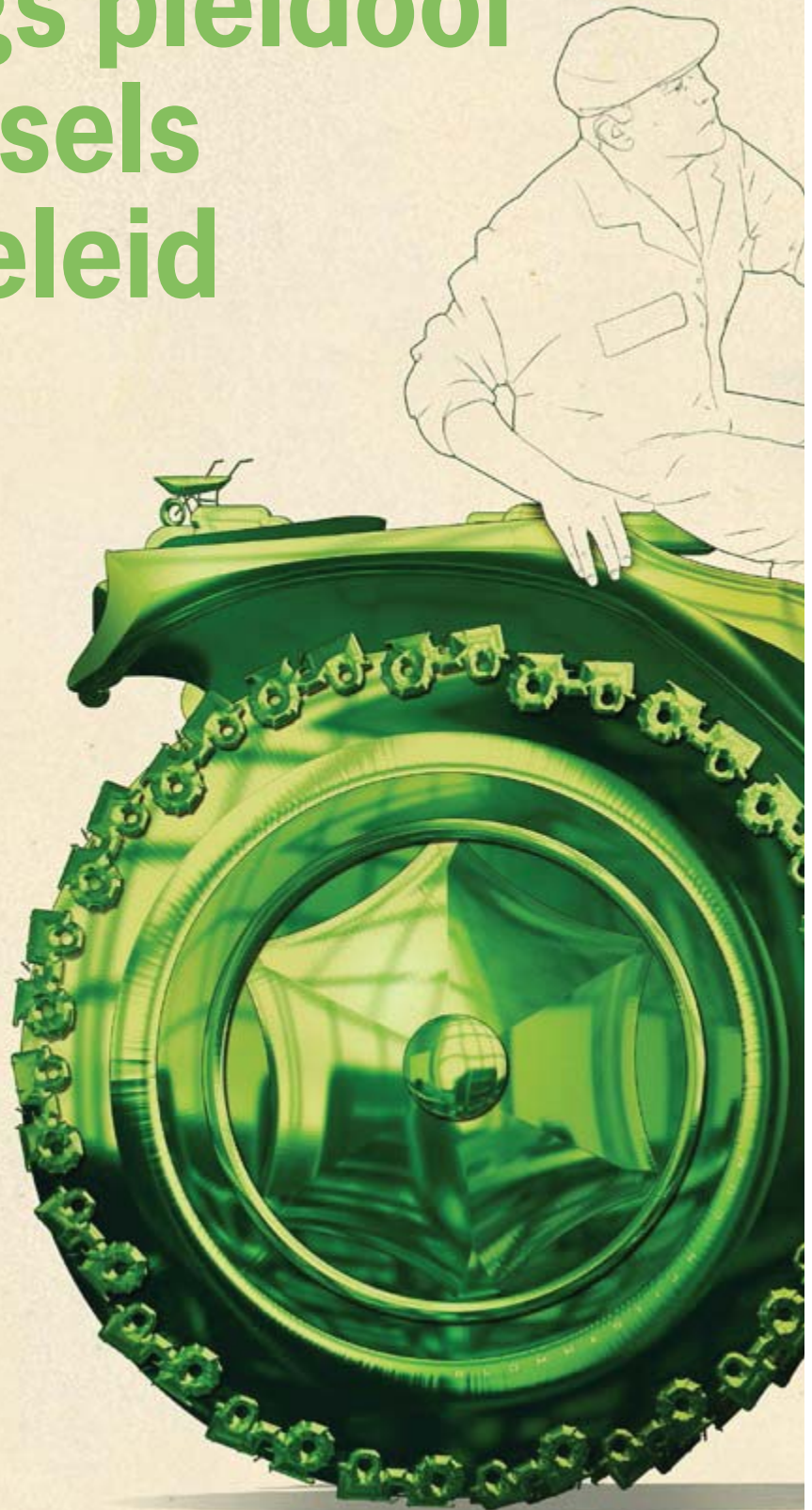
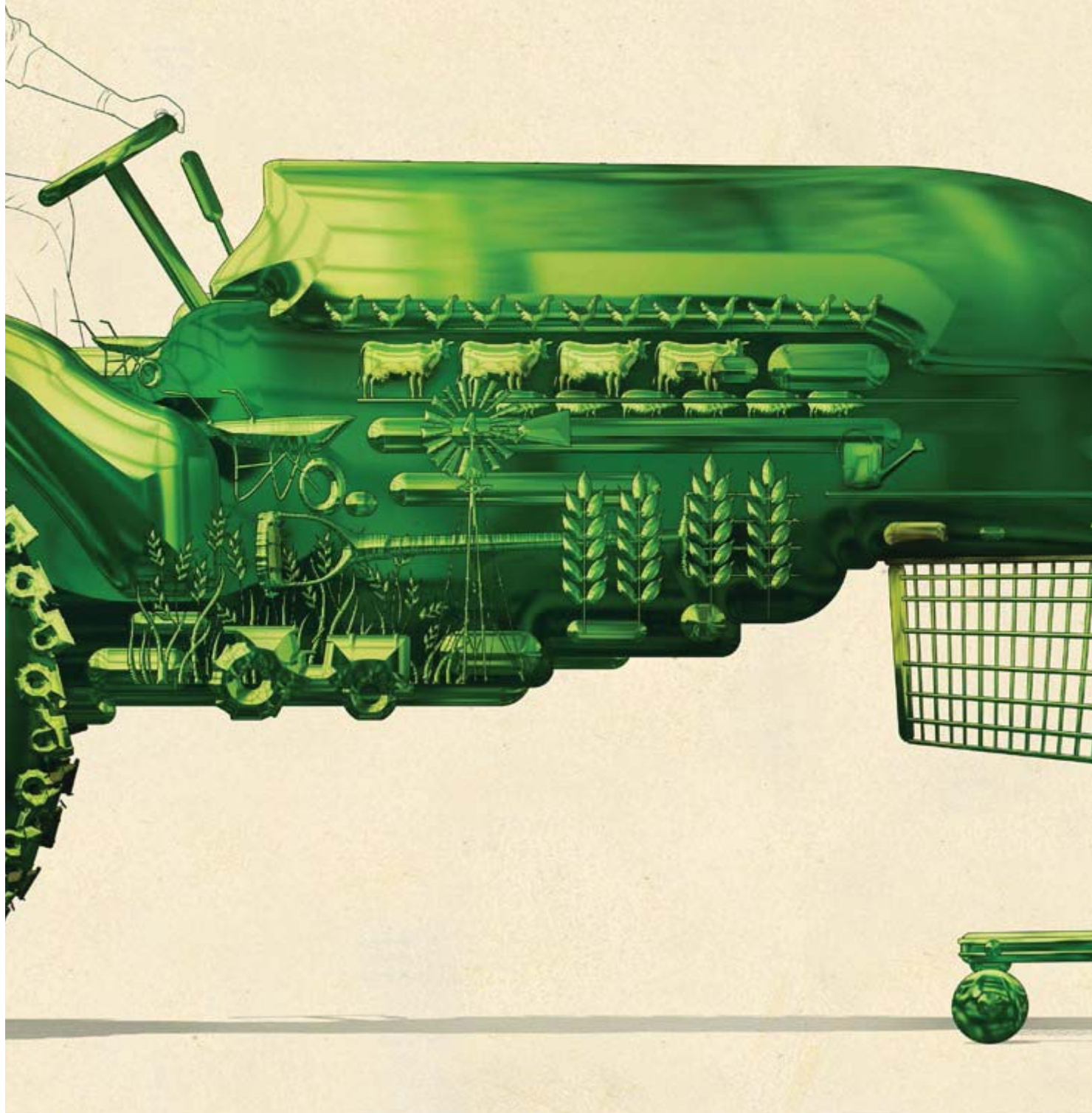


Wagenings pleidooi voor Brussels voedselbeleid

Het Europese landbouwbeleid moet zich niet langer eenzijdig richten op de noden van boeren, maar meer rekening houden met de behoeften van burgers. Dat stellen de Wageningse bestuursvoorzitter Louise Fresco en econoom Krijn Poppe. 'Ideeën uit de wetenschap hebben soms wat tijd nodig, maar het is geen luchtfietserij.'

TEKST KORNE VERSLUIS ILLUSTRATIE RHONALD BLOMMESTIJN





Twee jaar geleden pleitte de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al voor een samenhangend voedselbeleid in eigen land. Nederland is een voedselland, schreef de raad. Ons land is een spil in de internationale handel van voedsel, heeft een hoog-productieve landbouwsector en speelt een belangrijke rol in het onderzoek naar landbouw en voeding. Maar het Nederlandse be-

leid over voedsel is versnipperd over verschillende ministeries en houdt zich te veel bezig met landbouwproductie en te weinig met andere aspecten van voedsel, constateerde de raad.

Louise Fresco, bestuursvoorzitter van Wageningen University & Research, en econoom Krijn Poppe, onderzoeksmanager bij Wageningen Economic Research, schreven vanuit hetzelfde idee een plan voor het Europese



landbouwbeleid. Dat lijdt aan dezelfde kwaal, zeggen ze. Het is te veel op boeren en landbouwproductie gebaseerd en te weinig op de wensen van de belastingbetaler in Europa. Die vertrouwt er op dat er voldoende betaalbaar eten in de supermarkt ligt, maar wil ook dat er bij de productie van dat voedsel rekening wordt gehouden met het klimaat, dierenwelzijn en sociale rechtvaardigheid. Boeren ziet de burger maar zelden in levende lijve en dat zorgt er volgens Poppe voor dat het draagvlak voor de Europese landbouwsubsidies wankel is. 'Eén van de hoofdpunten van ons voorstel is het dichten van de kloof tussen stad en platteland.'

VEROUDERD

Het Europese landbouwbeleid is volgens de twee gebaseerd op verouderde ideeën. De nadruk op productie was logisch in de jaren vijftig en zestig, toen voedselschaarste nog vers in de herinnering van veel Europeanen lag, maar nu niet meer. Ook op andere punten heeft het landbouwbeleid van de EU de boot gemist. Poppe: 'Denk aan de multinationals die de afgelopen decennia enorm zijn gegroeid. Die spelen een heel belangrijke rol in de voedselvoorziening, maar het Europese landbouwbeleid laat ze links liggen. Als je de landbouw wil verduurzamen is dat niet verstandig. Unilever wil bijvoorbeeld een voortrekkersrol spelen bij de verduurzaming van de voedselketen. Waarschijnlijk heeft het een groter effect als je met zulke grote bedrijven afspraken maakt over vergroening van hun leveringsvoorwaarden, dan wanneer de EU de regels over bijvoorbeeld het scheuren van grasland aanscherpt.'

Andere multinationals investeren veel geld in de monitoring van gewassen. Poppe: 'Pepsico heeft een systeem om de groei van de aardappelen van hun leveranciers continu te meten. Door als EU samen met de multinationals te werken aan standaarden, kunnen zulke gegevens ook gebruikt worden om boeren informatie te geven over de stand van hun gewassen zodat ze niet te veel pesticiden en kunstmest gebruiken.'

PLASSEN EN BERGEN

Het Landbouwbeleid is al vanaf de oprichting van de Unie één van de belangrijkste

onderwerpen aan de Brusselse vergader tafels. Tot voor kort ging meer dan de helft van het Europese budget op aan landbouwsubsidies, nu nog altijd ongeveer 40 procent. In de beginjaren werd dat geld vooral gebruikt om boeren garantieprijs uit te keren. Nadat dat leidde tot overproductie, de beruchte melkplassen en boterbergen, is het landbouwbeleid steeds stapsgewijs aangepast.

De laatste ronde was in 2013 toen de zogenoemde eerste pijler van het landbouwbeleid werd vergroend en de tweede pijler werd versterkt met stimuleringsmaatregelen voor innovatie. Om in aanmerking te komen voor subsidie moeten akkerbouwers sinds 2014 bijvoorbeeld kiezen uit een menu met natuurvriendelijke maatregelen zoals bloemrijke akkerranden, of vanggewassen die ervoor zorgen dat er minder meststoffen vanaf de akker in het water belanden.

VERDER VERBREDEN

'Wij stellen voor om het beleid verder te verbreden en te baseren op vijf pijlers', zegt Poppe. Een eerste pijler met inkomenssteun voor boeren, die moet zorgen voor een stabiele markt voor voedsel; een tweede die gebaseerd is op de ecoysteemdiensten die boeren leveren, en nummer drie die zich richt op innovaties in de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. De onderwerpen die in het huidige beleid verdeeld zijn over twee pijlers dus.

De inkomenssteun aan boeren moet wel een plafond krijgen. Nu gaat een groot deel van het budget naar een klein aantal grote bedrijven. Twintig procent van de Europese boeren krijgen tachtig procent van de beschikbare subsidie. Door een maximale subsidie per bedrijf in te stellen, blijft er meer geld over voor de kleine bedrijven. Poppe: 'Dan zorg je ervoor dat de subsidie bij de bedrijven komt die een vangnet echt nodig hebben.'

Het beleid moet zich ook bezighouden met voeding en gezondheid (pijler vier) en monitoring en onderzoek (nummer vijf). Omdat Europese landen steeds minder bereid zijn te investeren in onderzoek naar de voedselketen, moet de EU volgens het voorstel zorgen voor cruciale infrastructuur, zoals proefboerderijen. Ook zou de onderzoeksagenda van de EU en het landbouw- en >



KRIJN POPPE

Onderzoeksmanager bij Wageningen Economic Research

'De kloof tussen stad en platteland moet worden gedicht'



JAN HUITEMA

VVD-Europarlementariër

'Boeren snappen nu niet waarom ze wel of geen subsidie krijgen'



HENRY UITSLAG

Campagneleider
voedsel en voeding bij
de Consumentenbond

**'Als je het aan bedrijven
overlaat, komt zoutreductie
niet van de grond'**

OOK VEERMAN WIL ANDER LANDBOUWBELEID

Poppe en Fresco zijn niet de enigen die pleiten voor een verbreding van het Europese landbouwbeleid. In november adviseerde een denktank onder leiding van oud-minister en oud-WUR-bestuursvoorzitter Cees Veerman om het beleid zo te hervormen dat de Europese landbouw klimaatvriendelijker wordt en bijdraagt aan een gezonder voedingspatroon. Aanleiding voor de denktank was een steunpakket van 500 miljoen euro voor Europese boeren om de gevolgen van de sancties tegen Rusland te verzachten. Landbouwcommissaris Phil Hogan beloofde bij het vaststellen van dat pakket dat hij deskundigen zou laten nadenken over de positie van boeren in Europa. De denktank, waarin ook Louise Fresco zat, keek niet alleen naar de Europese subsidies, maar deed ook voorstellen om boeren een sterkere positie te geven. Bijvoorbeeld door meer mogelijkheden te bieden om samen te werken. Dat doen boeren nu niet, omdat ze denken dat dat in strijd is met mededingingswetgeving.

voedselbeleid beter op elkaar afgestemd moeten worden.

De vierde pijler is écht nieuw. De Europese Unie zou de voedingsindustrie moeten stimuleren om de Europeaan gezonder te laten eten, schrijven Fresco en Poppe. Maar Grieken eten anders dan Nederlanders. Het lijkt logischer om de lidstaten zelf uit te laten zoeken welke maatregelen nodig zijn. Waarom zouden Brusselse ambtenaren gaan bepalen hoe Grieken of Nederlanders gezonder moet eten?

Poppe: 'Het is inderdaad nog even zoeken naar de beste rolverdeling, maar er zijn wel terreinen waarbij het helpt om Europese maatregelen te nemen. Denk bijvoorbeeld aan belasting op suiker of vet.' Denemarken voerde in 2011 een belasting in op producten die veel verzadigd vet bevatten. Die taks sneuvelde echter een jaar later al. Poppe: 'Dat had deels te maken met nieuwe politieke verhoudingen na verkiezingen, maar ook met klachten van winkeliers dat Denen over de grens gingen kopen om de belasting te ontlopen. Dat voorkom je als je een Europees beleid opzet.'

KRITISCH KIJKEN

Louise Fresco presenteerde het voorstel begin september in Brussel in de eerste Mansholtlezing. VVD-Europarlementariër – en Wageningse alumna – Jan Huitema was daarbij. 'Ik weet niet of ik het met al die nieuwe pijlers eens ben. Als liberaal zal ik in ieder geval kritisch kijken of er geen overbodige regelgeving uit voortkomt. Maar wat ik erg waardevol vind in het voorstel is dat we gaan nadenken over een nieuwe grondslag voor de landbouwsubsidies. Die is nu niet logisch. Niet voor boeren. Die snappen niet waarom ze wel of geen subsidie krijgen, en ook niet voor burgers. Het zou heel goed zijn als we bij de volgende herziening een beter verhaal hebben.'

Ook waren er in de zaal kritische geluiden van mensen die bang waren dat het voorstel geld weg zou sluisen van boeren naar andere schakels in de voedselketen. Poppe: 'Dat hebben we niet voorgesteld. Wij doen geen voorstel over de verdeling van het geld, maar over de onderwerpen waar het beleid zich mee bezig moet houden.'

Van beleidsambtenaren in Den Haag en Brussel kreeg het Wageningse voorstel

volgens Poppe veel waardering. 'Ik heb van allerlei kanten positieve reacties gekregen. Vanuit Brussel en ook vanuit het ministerie van Economische Zaken in Den Haag.' Ook vanuit een ander Haags kantoor, dat van Henry Uitslag, campagneleider voedsel en voeding bij de Consumentenbond, klinken positieve geluiden. 'Dit plan sluit aan bij andere initiatieven. Wij zijn positief over de ideeën voor een voedselbeleid, vooral omdat daarin consumenten een grotere rol krijgen.' Uitslag zit zelf regelmatig in Brussel om te overleggen over de etikettering van voedingsmiddelen. Met het landbouwbeleid houden hij en zijn Europese collega's zich niet bezig. 'Dat is zo'n groot complex onderwerp; wij kiezen ervoor om onze pijlen op andere onderwerpen te richten.' Zou hij wel betrokken willen worden bij een verbreed landbouw- en voedselbeleid? 'Dat hangt ervan af of er praktisch wat te bereiken is. Je kunt niet tegen geïntegreerd voedselbeleid zijn, maar ik ben wel achterdochtig geworden over die term. 'Integraal' wordt vaak gebruikt als smoes om niets te doen. Wij pleiten bijvoorbeeld voor een verbod op kindermarketing voor ongezonde voeding. De benadeelden van zo'n verbod komen ook graag met de term 'integraal beleid', omdat het dan lekker vaag blijft of er echt iets moet veranderen. Voor ons is het belangrijk dat we concrete resultaten boeken. Als je het aan bedrijven zelf overlaat, komen dingen als zoutreductie of beperking van het antibioticagebruik in de veehouderij, niet van de grond. Als daar in Europa afspraken over te maken zijn, doen wij graag mee.'

BREDERE STROMING

Bestuurskundige Jeroen Candel promoveerde in april aan de leerstoelgroep Bestuurskunde in Wageningen op een onderzoek waarin hij onder meer de laatste onderhandelingsronde over de Europese landbouwsubsidies bestudeerde. Ook hij kan zich goed vinden in de grote lijnen van het position paper. 'Dit sluit wel aan bij een bredere stroming, die vooral in Nederland ahang heeft. De Nederlandse overheid werkt al aan een voedselagenda; in Ede is zelfs een wethouder met voedsel in zijn portefeuille.' Maar de onderhandelingen die hij voor zijn proefschrift bestudeerde, bevatten een belangrijke waarschuwing. Uiteindelijk leggen

‘De subsidie moet naar bedrijven die een vangnet echt nodig hebben’

idealen het aan de onderhandelingstafel vaak af tegen nationale belangen. In de vorige ronde speelde het begrip ‘voedselzekerheid’ een rol die het ‘voedselbeleid’ van Fresco en Poppe in de volgende onderhandelingsronde wel eens zou kunnen krijgen. Na de voedselcrisis in 2007 en 2008, waarin de voedselprijzen sterk stegen, was de angst voor tekorten ineens terug. ‘Voedselzekerheid’ was daarom het buzzword geworden in de voorbereidingen voor de besluitvorming.

‘Niemand is tegen voedselzekerheid’, aldus Candel. ‘Veel partijen gebruikten het begrip daarom om hun belangen te verpakken.’

Maar toen puntje bij paaltje kwam, speelde voedselzekerheid geen wezenlijke rol bij het bepalen van het nieuwe beleid. Candel: ‘Bij de uiteindelijke onderhandelingen over budgetten, kijken landen vooral hoeveel ze binnenhalen voor hun eigen boeren.’ De term ‘voedselbeleid’ zou een vergelijkbare rol kunnen spelen in de volgende onderhandelingsronde die het beleid na 2020 moet bepalen, denkt hij. ‘Voorafgaande aan de eindonderhandelingen zullen er misschien warme woorden over gesproken worden, maar uiteindelijk gaat het om de verdeling van de euro’s.

SERIEUS GENOMEN

Ook Louise van Schaik, senior research fellow bij instituut Clingendael, waarschuwt tegen al te hoge verwachtingen over de haalbaarheid van het plan. ‘Het gaat over thema’s die aanspreken. Ik zou denken dat de Europese Commissie blij is met het voorstel. Die is wel hervormingsgezind. Fresco en Poppe zijn bovendien bekende namen in Brussel, die worden wel serieus genomen.’ Maar dat betekent niet dat andere landen meteen voor de ideeën gewonnen zijn. Van Schaik: ‘Het is een erg Nederlands voorstel. Wij maken ons druk over de vraag of het wel uit te leggen is dat we subsidie aan boeren geven. In andere landen is dat echt

geen kwestie. Een Griek vraagt zich niet af of het verstandig is dat tabaksboeren subsidie krijgen; die heeft met de economische crisis wel grotere zaken aan zijn hoofd. Datzelfde geldt voor veel landen waar het platteland leegloopt, Frankrijk of Portugal bijvoorbeeld. Die zijn blij dat er Europese subsidies zijn. Anders zouden ze zelf het geld op tafel moeten leggen.’ De onderhandelingspositie van Nederland is volgens Van Schaik bovendien verzwakt door de naderende Brexit. ‘De Engelsen waren ook voorstander van hervormingen. We blijven nu over met Denemarken, Zweden en Finland.’

KLEINE STAPPEN NEMEN

Is het voorstel dus een leuke academische exercitie die snel zal ondersneeuwen in de archieven van de Brusselse ambtenarij? Candel: ‘Daarmee doe je het tekort. De discussie is waardevol, en heeft op lange termijn wel effecten. Het Europese landbouwbeleid heeft een lange geschiedenis. Veranderingen gaan in kleine stappen. Sinds de jaren negentig wordt er gepraat over vergroening. Die zie je nu verwerkt, al is het op een manier die boeren nog erg makkelijk naar hun hand kunnen zetten. Het is goed om te werken aan een geïntegreerd voedselbeleid. Met een beleid waarin gezondheid, klimaat en andere waarden een grotere rol krijgen, krijg je een ander type landbouw. Je moet alleen niet denken dat je dat even regelt, maar dat betekent niet dat je cynisch mag worden.’ Of dit plan op korte termijn wordt ingevoerd is inderdaad de vraag, beaamt ook Poppe. ‘Het is een Nederlandse insteek en de onzekerheden zijn de komende jaren groot, onder andere door de Brexit. Maar daarmee is het geen luchtflits. Ideeën uit de wetenschap hebben soms wat tijd nodig. Wat nu telt is dat men er serieus naar kijkt en dat het beklijft.’ ■

www.wur.nl/voedselbeleid



FOTO: GUY ACKERMANS

JEROEN CANDEL

Bestuurskundige en universitair docent aan de WUR

‘Landen kijken vooral hoeveel ze binnenhalen voor hun eigen boeren’



LOUISE VAN SCHAIK

Senior research fellow bij Clingendael

‘In andere landen is het subsidiëren van boeren echt geen kwestie’

WAGENINGEN ACADEMY

Wageningen Academy verzorgt in februari 2017 weer de cursus EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen.
www.wageningen-academy.nl/EU-beleid