
Achtergrondnotitie voor workshop Europese kennisnetwerken voor verduurzaming van voedselsystemen: Nederlandse posities in een veranderend speelveld

Thom Achterbosch, Marc-Jeroen Bogaardt (Wageningen Economic Research), 3 februari 2022¹

Europese samenwerking op het gebied van K&I kan een wezenlijke bijdrage leveren aan transitiepaden voor de verduurzaming van het Nederlandse voedselsysteem, door onderzoek naar het inpassen en versnellen van innovatie. Tegelijk is er meer dan ooit uitzicht op normerende Europese beleidskaders voor voedselindustrie, food service sector en supermarkten. Daaruit spreekt de bereidheid, tot op hoog politieke niveau, om verder te gaan dan het verbeteren van het bestaande structuren en te komen tot een systeemverandering naar een divers voedselsysteem waarin veel verschillende partijen en initiatieven een plek krijgen.

De belangen bij de EU zijn groot. De weg voor inbreng in de EU beleidsvorming ligt open. Deze is lang, bureaucratisch en voert langs werkgroepen als de 'Expertgroep over de Algemene Voedselwet en Duurzame Voedselsystemen' en de 'strategische schaduwgroep Horizon Europe' en de Europese 'Technology Platforms'. Voor Nederland bieden deze werkgroepen een kans om mede richting te geven aan de randvoorwaarden voor een duurzaam voedselsysteem, èn samen met anderen te werken aan de noodzakelijke veranderingen. Voor het kiezen van de juiste inzet is niet alleen een visie nodig, maar ook een goede positie in het krachtenveld.

1-Aanleiding

Kennisontwikkeling en innovatie zijn essentieel voor een omslag in het EU voedselsysteem. Het Nederlandse K&I stelsel en voedselsysteem is sterk verweven met de EU stelsels. Het Ministerie van LNV werkt aan een transitie van een duurzaam voedselsysteem en doet dit ook door te participeren in EU gremia als bijvoorbeeld SCAR en Horizon Europe. Maar het aantal voedselinitiatieven is groot en groeit gestaag door met de inbreng van een groot aantal partijen in de voedselketens en in de periferie ervan. De huidige intensivering in de EU, de steeds grotere nadruk op een integrale aanpak en de grote kennis en innovatie uitdagingen vragen om een actieve participatie in de EU, het gezamenlijk optrekken en het vormen van coalities met andere lidstaten en de Europese instituties. Een actieve K&I participatie bij het ontwikkelen van nieuwe kaders voor beleid en een actieve inbreng bij het formuleren van sturende kaders voor kennis- en innovatie, zowel ontwikkeling als verspreiding en implementatie.

2-Doelstelling

Het Ministerie wilde graag weten waar in het Europese netwerk van praktijk-, kennis- en beleidsspelers wordt gewerkt aan richtinggevende kaders en agenda's op dat terrein. De centrale vraag van deze notitie luidt daarom: *Waar en hoe kan LNV in de komende jaren bijdragen aan de besluitvorming over Europese kaders voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem in Nederland, en hoe kan kennis & innovatie daarin zo goed mogelijk worden benut en versterkt?*

Het doel van de 'gerichte bijdragen' is te zorgen dat de Europese beleidskaders goed aansluiten bij de doelen van LNV, waarvan de weerslag voor kennis en innovatie is beschreven in de opgaven van de missiegedreven meerjarige innovatieprogramma's van LNV. Tot de Europese kaders voor de Nederlandse voedselsystemen behoren onder andere de Europese Green Deal met de bijbehorende Farm to Fork (F2F) strategie en biodiversiteitsstrategie, de kaderprogramma's voor Europese kennis &

¹ Deze publicatie is het resultaat van onderzoek in opdracht van het Ministerie van LNV over de Nederlandse positie in het EU kennisnetwerk rondom duurzame voedselsystemen ([project Food System Network](#), BO-43-113-016/BO-43-001.01-021). De gelijknamige workshop, met deelname vanuit WUR en LNV, vindt plaats op 3 februari 2022 in Wageningen.

innovatie (K&I) en de inrichting van het Europese en mondiale K&I landschap. Het GLB is als bestaand beleidskader voor de Europese landbouw van belang maar niet meegenomen in deze analyse.

Nederland heeft er belang bij om de nadere uitwerking van deze kaders te laten aansluiten bij de NL opgaven voor het Nederlandse voedselsysteem. Daarom is de hoofdvraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Wat is het belang van Europese kaders voor transitie van het Nederlandse voedselsysteem?
- Wat is het krachtenveld rondom deze Europese kaders?
- Waar en hoe kan LNV effectief bijdragen aan de besluitvorming zodat de kaders aansluiten bij de Nederlandse opgaven voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem?

3-Methode

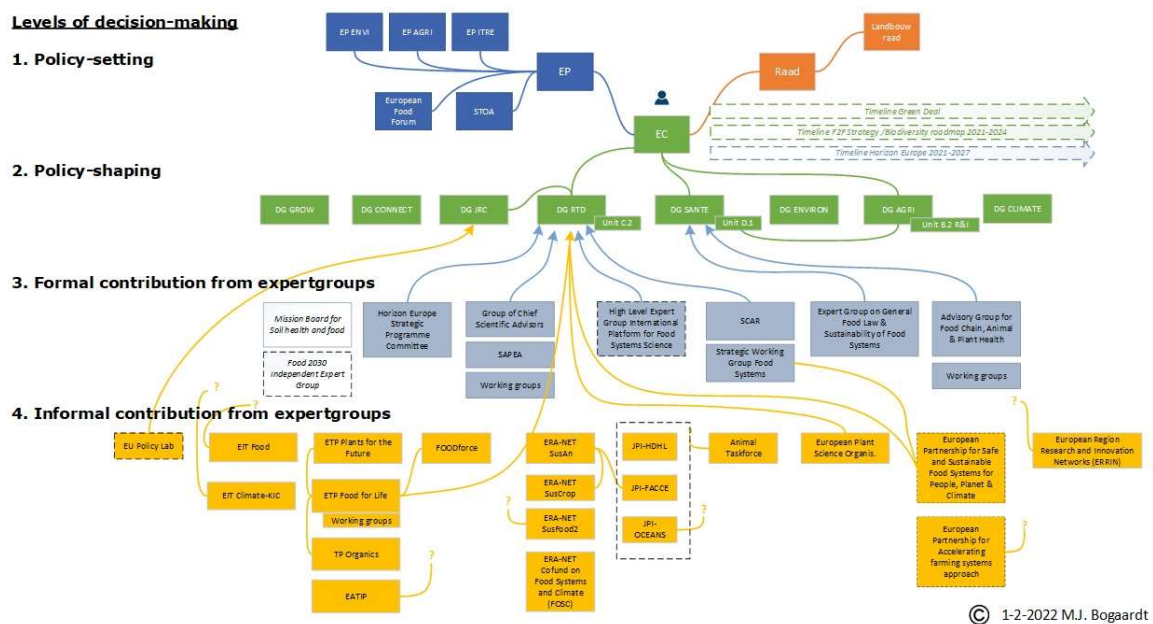
Het onderzoek is opgezet in de vorm van een verkennende krachtenveldanalyse op basis van secundaire bronnen en een vijftal interviews met experts: twee insiders in de Europese beleidsvorming, een beleidsmedewerker van de Nederlandse vertegenwoordiging bij de EU in Brussel, een insider in de EU kennisnetwerken van Wageningen University and Research, en vertegenwoordigers van een burgerbeweging.

4-Resultaten

In de Europese besluitvorming en beïnvloeding kunnen vier verschillende niveaus worden onderscheiden. Op elk niveau werkt invloed anders. Op verschillende niveaus worden in diverse expertgroepen en gremia thema's besproken, bediscussieerd en geagendeerd die indirect of direct betekenis hebben voor het kennis- en innovatiebeleid, gerelateerd aan de F2F strategie en strategieën, die daarmee nauw zijn verbonden, en daarmee de transitie van voedselsystemen in de EU. Het is een dynamisch landschap. Sommige expertgroepen bestaan al heel veel jaren, andere expertgroepen zijn tijdelijk ingesteld, maar kunnen in die periode invloedrijk zijn. Rondom voedselsystemen zijn nieuwe gremia in opkomst, en hergroeperen bestaande gremia zich als collectief.

Het krachtenveld in de Europese besluitvorming

De bijgaande kaart toont het EU beleidsnetwerk van de belangrijkste actoren rond kennis en beleid m.b.t. de transitie van voedselsystemen. Als startpunt is de Europese Commissie genomen. De onderstaande kaart laat vier niveaus (multi-level) binnen de EU zien waarop actoren (gremia) parallel en volgtijdelijk bezig zijn met agenda- en besluitvorming over kennis en innovatie voor beleid m.b.t. de transitie van voedselsystemen in de EU.



Figuur 1 Belangrijkste actoren van het EU-beleidsnetwerk rond kennis en beleid m.b.t. de transitie van voedselsystemen in de EU.

Invloed en krachtenveld op de vier niveaus van besluitvorming.

Niveau 1, politieke besluitvorming: Op het bovenste niveau nemen het Europese Parlement en de Raad (EU Council) met haar wisselende voorzitterschappen, 'policy setting decisions', veelal op basis van voorstellen van het College van 27 Commissarissen (Europese Commissie). Het Europese Parlement heeft medezeggenschap op essentiële beleidsdossiers zoals landbouw, handel en kennis. De besluitvorming over de kaders is een politiek krachtenspel tussen invloedrijke landen en afdelingen van de Commissie. Vanuit de top van de Europese Commissie is het streven om, vanuit een ambitieus vergezicht, te breken met gematigde beleidstradities. De Green Deal Farm en bijbehorende voorstellen Farm to Fork en Biodiversiteit gaan hiervoor vergezeld van een actieplan voor beleidsinitiatieven tot aan 2025. Op dit niveau van geconcentreerde macht gaat van kennis maar beperkte invloed uit. Daarvoor moet je naar het ambtelijk apparaat dat de initiatieven uitwerkt.

Niveau 2, beleidsvoorbereiding: Op het niveau daaronder bevinden zich de Directoraten Generaal (het ambtelijk apparaat) waar de zogeheten 'policy-shaping decisions' worden genomen. Daarbij zijn de hoofdrollen weggelegd voor DG SANTE, DG Research & Innovation (DG RTD) en DG AGRI, en in mindere mate voor DG JRC, DG ENV, DG MARE, DG GROW, DG CONNECT, DG CLIMA en vrijwel elke andere DG. DG's hebben een kleine staf en leunen sterk op inbreng van buiten via werkgroepen met vertegenwoordigers van lidstaten of belangengroepen, of inhoudelijk specialisten. De kennisprogrammering van DG RTD effende het pad voor meer integraal beleid rondom duurzame voedselsystemen.

Niveau 3, formele inbreng in de beleidsvoorbereiding. Het gaat hier om expertgroepen van de Commissie en adviesorganen van de Raad en het Europees Parlement. Die adviesorganen hebben een soortgelijke rol als die van expert groepen en worden bestuurd en financieel beheerd door de EC. Op dit niveau blijken zes expertgroepen belangrijk te zijn als adviesorganen voor de Commissie m.b.t. kennis- en innovatiebeleid voor de transitie naar duurzame voedselsystemen in de EU: Expert Group on General Food Law and Sustainability of Food Systems; Advisory Group Food Chain and Animal and Plant Health; Horizon Europe Strategic Programme Committee; SCAR Strategic Working Group Food Systems; High Level Expert Group International Platform for Food Systems Science. Daarnaast is de Group of Chief Scientific Advisors van belang geweest. Voor DG RTD zijn er totaal 32 expertgroepen die een belangrijke rol spelen m.b.t. Horizon Europe en de Farm to Fork strategie.

Niveau 4, informele inbreng via stakeholdernetwerken. Op dit niveau functioneren andere soorten expertgremia. Deze organen vallen niet onder de eerdere genoemde categorieën van EC expertgroepen en comitologie comités op niveau 3. We hebben nog twintig andere gremia geïdentificeerd die als belangrijk worden beschouwd. Dat zijn Animal Taskforce, 2 EIT's, EPSO, 4 ERANET-en, ERRIN, 4 ETP's, 2 European Partnerships, 3 JPI's, FOODForce. Sommige gremia op dit niveau werken samen. WUR is breed vertegenwoordigd in deze expertgremia.

We observeren veel minder concrete voorbeelden van doorwerking van inhoudelijke rapporten en wetenschappelijke papers door de expertcomité's op niveau 4 dan op niveau 3. Toch geldt deze netwerklaag als een fundament voor beleidsvorming. In de voedselsysteembenadering volgt beleidsontwerp op veldproeven en andere experimenten: 'R&I can help develop and test solutions, overcome barriers and uncover new market opportunities,' vermeldt de Farm to Fork strategie.

5-Aanbevelingen

Op basis van de inzichten formuleren we algemene aanbevelingen voor het Ministerie van LNV. In het kort is de aanbeveling: Handel slagvaardig en zet vooral in op de zes genoemde werkgroepen, anticipeer op en participeer in een vroeg stadium in agenda- en beleidsvormende trajecten in de EU die kaders stellen voor de Nederlandse voedselsysteemtransitie en bouw daarin voort op de inzet van sleutelfiguren en kennisnetwerken. Uit deze aanbevelingen volgen drie handelingsperspectieven voor de inzet in diverse gremia: no-regret initiatieven richting bestaande gremia; betrokkenheid in bestaande gremia handhaven, maar nader bezien of en hoe inzet moet worden herijkt en eventueel aangepast; nieuwe initiatieven ontwikkelen. In de workshop wordt de invulling hiervan nader onderzocht.