

# Adviezen voor een actieve rol van Nederland in Europees kennis- en innovatiebeleid voor transitie naar duurzame voedselsystemen

Thom Achterbosch, Marc-Jeroen Bogaardt



**WAGENINGEN**  
UNIVERSITY & RESEARCH



# Adviezen voor een actieve rol van Nederland in Europees kennis- en innovatiebeleid voor transitie naar duurzame voedselsystemen

Thom Achterbosch, Marc-Jeroen Bogaardt

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 'Transitie naar een duurzaam en gezond voedselsysteem' (projectnummer BO-43-001.01-021).

Wageningen Economic Research  
Wageningen, juni 2022

---

RAPPORT  
2022-042  
ISBN 978-94-6447-222-6

---

Achterbosch, T.J., M.J. Bogaardt, 2022. *Adviezen voor een actieve rol van Nederland in Europees kennis- en innovatiebeleid voor transitie naar duurzame voedselsystemen*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-042. 56 blz.; 4 fig.; 0 tab.; 11 ref.

De kernvraag in deze studie is: Waar en hoe kan LNV het Europese kennis- en innovatiebeleid voor transitie van het voedselsysteem beïnvloeden? Naast de reguliere beleidskanalen voor inbreng vanuit LNV in Europese besluitvorming kan LNV aansluiting zoeken bij bepalende werkgroepen die kaders stellen voor de Nederlandse voedselsysteemtransitie en daarbij voortbouwen op de inzet van sleutelfiguren en sleutelnetwerken in het kennisdomein. Het onderzoek is opgezet in de vorm van een verkennende krachtenveldanalyse op basis van secundaire bronnen, vijf interviews en een workshop. De studie bevat adviezen voor het kennis- en innovatiebeleid van LNV.

The key question in this study is: Where and how can LNV influence European knowledge & innovation policy for the transition of the food system? In addition to the regular policy channels for LNV's input into European decision-making, LNV could seek to join the defining working groups that are establishing frameworks for the Dutch food system transition and build on the efforts of key figures and key networks in the knowledge domain. The study used an exploratory analysis of spheres of influence based on secondary sources, five interviews and a workshop. The study provides recommendations for LNV's knowledge and innovation policy.

Trefwoorden: kennis en innovatie, duurzaam voedselsysteem, voedselbeleid, Europese Unie, Horizon Europa

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/569549> of op [www.wur.nl/economic-research](http://www.wur.nl/economic-research) (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2022 Wageningen Economic Research  
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E [communications.ssg@wur.nl](mailto:communications.ssg@wur.nl),  
[www.wur.nl/economic-research](http://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, 2022  
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 2022-042 | Projectcode 2282500431

Foto omslag: Shutterstock

---

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
S.1 Kernvraag	6
S.2 Boodschap	6
S.3 Methodologie	7
<b>Summary</b>	<b>8</b>
S.1 Key question	8
S.2 Message	8
S.3 Methodology	9
<b>1</b>	<b>10</b>
<b>Waar en hoe kan LNV het Europese kennis- &amp; innovatiebeleid voor transitie van het voedselsysteem beïnvloeden?</b>	<b>10</b>
1.1 Huidige situatie	10
1.2 Gewenste situatie	10
1.3 Kernvraag en deelvragen	10
1.4 Methode	11
<b>2</b>	<b>12</b>
<b>Beleidskaders vanuit de Europese Unie voor transitie naar duurzame voedselsystemen in Nederland</b>	<b>12</b>
2.1 Europese samenwerking in missiegedreven innovatie kan transitie van voedselsystemen in Nederland versnellen	12
2.2 Samenhang met de Nederlandse 'kennisopgaven' rondom transitie naar een duurzaam voedselsysteem	15
2.3 Samenspel tussen Europese en Nederlandse beleidskaders in de praktijk	17
<b>3</b>	<b>19</b>
<b>Besluitvormingsprocessen rondom de Europese beleidskaders</b>	<b>19</b>
3.1 Rol van formele Europese expertcomités	19
3.2 Rol van Europese professionele belangenorganisaties	23
3.3 Krachtenspel rondom het Europese beleid	24
3.4 Reflectie	26
<b>4</b>	<b>27</b>
<b>Invloed op de Europese kaderstelling door kennis, kunde en kennissen</b>	<b>27</b>
4.1 Invloed uitoefenen door een strategische inzet van kennis in beleidsprocessen	27
4.2 Invloed uitoefenen via expertgroepen voor kennis- en innovatiebeleid	28
<b>5</b>	<b>32</b>
<b>Conclusie en advies</b>	<b>32</b>
5.1 Conclusie	32
5.2 Advies	33
<b>Bronnen en literatuur</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage 1 Eerder onderzoek</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage 2 Expert- en comitologie-comités</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage 3 Horizon Europa</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 4 Respondenten</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 5 Resultaten onderzoek</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 6 Lijst met afkortingen</b>	<b>54</b>

---

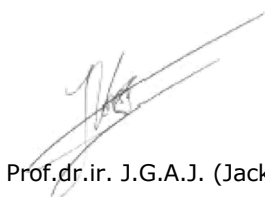
---

# Woord vooraf

De Europese Green Deal en de Farm to Fork-strategie noemen kennis en innovatie als één van de kritische succesfactoren om een transformatie van het voedselsysteem te realiseren.

Er wordt in EU-verband veel geïnvesteerd in de voedselsysteembenadering en de onderliggende thema's. Het ministerie van LNV vindt het van belang om daar als Nederland goed bij aan te sluiten. De uitdaging is ook om daarmee de Meerjarige Missiegedreven Innovatie Programma's (MMIP's) te verdiepen en in te bedden in internationale samenwerking. In deze studie worden LNV handvatten aangereikt om het kennis- en innovatiedossier 'Voedsel' te versterken in EU-verband.

Onze dank gaat uit naar de respondenten voor hun medewerking aan de interviews en naar de deelnemers aan de workshop voor het delen van hun inzichten. Verder danken wij de betrokken beleidsmakers van LNV en nodigen hen uit om samen met de medewerkers van onze instellingen te blijven investeren in een strategische samenwerking in de Europese Unie.



Prof.dr.ir. J.G.A.J. (Jack) van der Vorst  
Algemeen Directeur Social Sciences Group (SSG)  
Wageningen University & Research



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

# Samenvatting

## S.1 Kernvraag

### **Waar en hoe kan LNV het Europese kennis- & innovatiebeleid voor transitie van het voedselsysteem beïnvloeden?**

Kennisonwikkeling en innovatie zijn essentieel voor een omslag naar een duurzaam Europees en Nederlands voedselsysteem. Het ministerie van LNV (hierna LNV) werkt actief samen met andere landen in de EU op het dossier duurzame voedselsystemen, maar zoekt toch nog een beter inzicht waar in het Europese netwerk van praktijk-, kennis- en beleidsspelers wordt gewerkt aan richtinggevende kaders en agenda's op het terrein van transitieprocessen naar duurzame voedselsystemen. Daarnaast zoekt LNV ook handvatten om relevante expertise en netwerken van Nederlandse kennispartijen zo goed mogelijk te benutten. Het doel van de inzet is te zorgen dat er goede aansluiting is van de Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's (MMIP's) Landbouw, Water, Voedsel op de kennis- en innovatieagenda's in de EU en tegelijk dat hierdoor de heroriëntatie van de MMIP's op de internationale context wordt versterkt.

## S.2 Boodschap

### **Het antwoord op de kernvraag luidt: Naast de reguliere beleidskanalen voor inbreng vanuit LNV in Europese besluitvorming kan LNV aansluiting zoeken bij bepaalde werkgroepen die kaders stellen voor de Nederlandse voedselsysteemtransitie en daarbij voortbouwen op de inzet van sleutelfiguren en sleutelnetwerken in het kennisdomein.**

De onderbouwing van het antwoord volgt uit onderzoek rondom drie deelvragen:

(1) Wat is het belang van EU-beleidsvorming op kennis en innovatie voor transitie van het Nederlandse voedselsysteem? Vanuit het perspectief van missiegedreven innovatie zijn zowel de elementen van het voedselbeleid als het kennis- en innovatiebeleid rondom voedselsystemen een integraal onderdeel van het beleidskader voor transitie naar een duurzaam voedselsysteem in de EU (Figuur S.1). Het is belangrijk om goed vertegenwoordigd te zijn in Brussel met kennisbijdragen in Horizon Europe en in de vernieuwende elementen van het voedselbeleid dat in de komende jaren in de EU en Nederland wordt vormgegeven.



**Figuur S.1** De beleidskaders voor transitie naar duurzame voedselsystemen

Bron: auteurs.



---

(2) Wat is het krachtenveld rondom het Europese kennis- en innovatiebeleid? Voor een strategische invloed op de Europese beleidskaders is het zinvol om af te wegen welke formele expertgroepen effectief zijn op de verschillende overlegniveaus en een doorlopend inzicht te houden van wat daar gebeurt. Nederland is op sommige niveaus beter vertegenwoordigd dan op andere. Daarnaast is er nog een informeel circuit daaromheen met sleutelnetswerken waarin Nederland vaak goed is vertegenwoordigd, zij het vaak via kenniswerkers op persoonlijke titel.

(3) Waar en hoe kan het ministerie van LNV het Europese kennis- en innovatiebeleid beïnvloeden zodat dit bijdraagt aan de versnelling van transitie van het Nederlandse voedselsysteem? Er is onvoldoende overleg tussen afgevaardigden op de verschillende niveaus. Het is wenselijk om prioriteiten te stellen over sleutelnetswerken waar LNV bij wil aansluiten, samen met de kennisinstellingen en financiers van onderzoek.

**Advies om op drie hoofdlijnen het kennis- en innovatiebeleid sterker te oriënteren op de Europese beleidskaders en de transitie naar duurzame voedselsystemen in Nederland te versnellen:**

'Van AKIS naar FOKIS': Bewerkstellig de heroriëntatie in het Europees en Nederlands landbouwinnovatiestelsel naar een kennisinfrastructuur gericht op de transitie naar duurzame voedselsystemen. Een handelingsperspectief wordt hier geboden door de aanstaande evaluatie van het Nederlandse AKIS door de OESO.

'Met de MMIP's rond voedsel in de EU de boer op': Veranker missie D 'Gewaardeerd, gezond en veilig voedsel' en aanpalende thema's van de Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's (MMIP's) in de Europese kennisprocessen. Een concreet handelingsperspectief voor LNV dient zich aan rond de diverse kandidaat-partnerschappen onder Horizon Europa. Vooral het *Partnership on Sustainable Food Systems for People, Planet and Climate* ondersteunt meerdere beleidsinitiatieven gericht op de integrale aanpak van voedselsystemen.

'Ken je Pappenheimers': Ontwikkel een strategische kennisbasis over het krachtenveld en netwerk rond Europees voedsel- en kennisbeleid door bestuurskundige en politiek-economische analyse. Voor een handelingsperspectief komt het strategisch plan voor Horizon Europe 2025/26 in beeld. Nederland kan ervoor pleiten om daarin een onderzoekslijn op te nemen voor de bestuurskundige en politiek-economische analyse van de besluitvorming op voedselagenda's in EU in relatie tot initiatieven van de lidstaten en lagere overheden, bijvoorbeeld City Deals waar Nederland internationaal mee vooroploopt.

## S.3 Methodologie

Het onderzoek is opgezet in de vorm van een verkennende krachtenveldanalyse op basis van secundaire bronnen en vijf interviews met experts: twee insiders in de Europese beleidsvorming, een beleidsmedewerker van de Nederlandse vertegenwoordiging bij de EU in Brussel, vertegenwoordigers van een burgerbeweging en een insider in de EU-kennisnetswerken van Wageningen University & Research (WUR). Aanvullend zijn in een workshop relevante kennisnetswerken en mogelijk kansrijke samenwerkingsinitiatieven vanuit LNV en WUR geïdentificeerd. Op basis van de onderzoeksgegevens hebben de onderzoekers adviezen voor het kennis- en innovatiebeleid geformuleerd.

# Summary

## S.1 Key question

### **Where and how can LNV influence European knowledge & innovation policy for transition to a sustainable food system?**

Knowledge development and innovation are essential for a transition to a sustainable European and Dutch food system. The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (hereafter referred to as LNV) is actively collaborating with other countries in the EU on the issue of sustainable food systems, but is still seeking a better understanding on how a European network of practitioners, knowledge and policy players develop policy frameworks and policy agendas in the field of transition processes towards sustainable food systems. In addition, LNV is also looking for handles to make the best possible use of relevant expertise and networks of Dutch knowledge partners. The aim is to ensure that the mission-driven multi-year innovation programmes (MMIPs) Agriculture, Water and Food are well aligned with the EU knowledge and innovation agenda, while at the same time strengthening the MMIPs' reorientation towards the international context.

## S.2 Message

### **In addition to the regular policy channels for LNV's input into European decision-making, LNV can seek to join decisive working groups that are setting frameworks for the Dutch food system transition, building on the efforts of key figures and key networks in the knowledge domain.**

The substantiation of the answer follows from research into three sub-questions:

(1) What is the importance of EU policymaking on knowledge and innovation for the transition of the Dutch food system? From the perspective of mission-driven innovation, both the elements of food policy and the knowledge and innovation policy surrounding food systems are an integral part of the policy framework for transition to a sustainable food system in the EU (Figure S.1). It is important to be well represented in Brussels with knowledge contributions in Horizon Europe and in the innovative elements of food policy that will be shaped in the EU and the Netherlands in the coming years.



**Figure S.1** The policy frameworks for transition to sustainable food systems

Source: authors.

(2) What is the sphere of influence around European knowledge and innovation policy? For a strategic influence on the European policy frameworks, it is useful to consider which formal expert groups are effective at the various levels of consultation and to keep an ongoing eye on what is happening there. The Netherlands is better represented at some levels than others. In addition, there is an informal circuit of key networks in which the Netherlands is often well represented, albeit often through knowledge workers in a personal capacity.

---

(3) Where and how can the Ministry of LNV influence European knowledge and innovation policy so that it contributes to the acceleration of the transition of the Dutch food system? There is insufficient consultation between delegates at the various levels. It is desirable to set priorities for key networks that LNV wants to join, together with the knowledge institutions and research financiers.

**Advice to align LNV's knowledge and innovation policy more closely with the European policy frameworks and to accelerate the transition to sustainable food systems in the Netherlands:**

Achieve a reorientation of the European and Dutch agricultural innovation system from AKIS to FOKIS, i.e. towards a knowledge infrastructure focused on the transition to sustainable food systems. The upcoming evaluation of the Dutch AKIS by the OECD offers a perspective for action.

Anchor the mission D 'Valued, healthy and safe food' and related themes of the multi-year mission-driven programmes (MMIP) in the European knowledge processes. A concrete perspective for action by LNV is offered by the various candidate partnerships under Horizon Europe. The Partnership Sustainable Food Systems for People, Planet and Profit in particular supports several policy initiatives aimed at an integrated approach to food systems.

Develop a strategic knowledge base on the force field and network around European food and knowledge policy through managerial and political-economic analysis. The strategic plan for Horizon Europe 2025/26 comes to mind for an action perspective. The Netherlands could argue for including a research line on the administrative and political-economic analysis of decision-making on food agendas in the EU in relation to initiatives by Member States and local authorities, for example City Deals that are widely recognised as exemplary policies for urban change.

## S.3 Methodology

The study used an exploratory sphere of influence analysis based on secondary sources and five interviews with experts: two insiders in European policy-making, a policy officer of the Dutch Representation to the EU in Brussels, representatives of a citizens' movement and an insider in the EU knowledge networks of Wageningen University & Research (WUR). In addition, a workshop was held to identify relevant knowledge networks and potentially promising cooperation initiatives by LNV and WUR. Based on the research data, the researchers formulated recommendations for knowledge and innovation policy.

---

# 1 Waar en hoe kan LNV het Europese kennis- & innovatiebeleid voor transitie van het voedselsysteem beïnvloeden?

## 1.1 Huidige situatie

Kennisontwikkeling en innovatie zijn essentieel voor het transitieproces naar een duurzaam voedselsysteem. De Minister van LNV is in Nederland verantwoordelijk voor een goed functionerende kennis-, innovatie- en onderzoeksinfrastructuur die bijdraagt aan een duurzaam, concurrerend en ecologisch houdbaar landbouw- en voedselsysteem.<sup>1</sup> Deze kennisinfrastructuur (KIS) en het voedselsysteem in Nederland zijn sterk verweven met de EU via productstromen en -markten, regelgeving en subsidieprogramma's. Het ministerie van LNV, dat met partners in het veld werkt aan transitie naar een duurzaam voedselsysteem, doet dit daarom ook door te participeren in Europese gremia als bijvoorbeeld SCAR en Horizon Europe. Maar het aantal voedselinitiatieven is groot en groeit gestaag 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.

## 1.2 Gewenste situatie

Het doel van de inzet is te zorgen dat er goede aansluiting is van de Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's (MMIP's) Landbouw, Water en Voedsel op EU-kennis- en innovatieagenda's en tegelijk dat hierdoor de heroriëntatie van de MMIP's op de internationale context wordt versterkt. Met het EU-kennisbeleid bedoelen we het strategisch plan en het werkprogramma van Horizon Europe, die de uitgangspunten vormen voor de oproepen voor kennisprojecten en die richting geven aan netwerkvorming.

## 1.3 Kernvraag en deelvragen

De Minister van LNV wil weten waar in het Europese netwerk van praktijk-, kennis- en beleidsspelers wordt gewerkt aan richtinggevende kaders en agenda's. Zij wil ook inzicht in handvatten om relevante expertise en netwerken van Nederlandse kennispartijen zo goed mogelijk te benutten. De centrale vraag waarop we in dit rapport ingaan luidt daarom: 'Waar en hoe kan de directie Strategie, Kennis en Innovatie in de komende jaren de besluitvorming over het Europese kennis & innovatiebeleid voor transitie van het voedselsysteem in de EU beïnvloeden?' Nederland heeft er belang bij om de nadere uitwerking van de Farm to Fork (F2F-)strategie te laten samenvallen met de kennis- en innovatieopgaven voor het Nederlandse voedselsysteem. Daarom is de bovenstaande centrale vraag 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?

---

<sup>1</sup> Begroting van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Artikel 23 Kennis en innovatie. <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/XIV/onderdeel/633534>

---

## 1.4 Methode

In december 2020 is het onderzoek is gestart met het maken van een eerste schets van het krachtenveld. Samen met de gedelegeerde opdrachtgever van het ministerie van LNV zijn de eerste bestaande maar ook onbekende plekken in het landschap vastgesteld. Mede op basis van de 'witte vlekken' in dat krachtenveld is vervolgens een lijst van potentieel te interviewen personen opgesteld. Het zijn personen die volgens de onderzoekers zeer waarschijnlijk een sleutelpositie in dat krachtenveld hebben en in het bestaande netwerk van de onderzoekers zitten. Het doel van de interviews was om informatie te verzamelen over bestaande en ontbrekende gremia in het netwerk en de rol en de relevantie van die gremia. Uit de lijst zijn vervolgens in afstemming met de gedelegeerde opdrachtgever zes personen geselecteerd. Voor de interviews is in januari 2021 een interviewgide met een vragenlijst opgesteld. Vervolgens hebben de onderzoekers de geselecteerde personen per e-mail benaderd en zijn de zes personen in de maanden februari en maart 2021 geïnterviewd. Alle interviews zijn online via MS Teams gedaan en duurden ongeveer een uur. Van elk interview hebben de onderzoekers een uitgebreid verslag opgesteld. Naast de interviews zijn relevante literatuur en rapporten over lobbyen in de EU geraadpleegd en is informatie op websites verzameld over de rol, taken en verantwoordelijkheden van de geïdentificeerde relevante Europese expert- en comitologie-comités in het krachtenveld.

Aansluitend hebben de onderzoekers in april 2021 een presentatie over het krachtenveld gehouden in de maandelijkse bijeenkomst van de Farm-to-Fork-werkgroep van de ministeries van LNV en VWS. De reacties van de werkgroepleden op de presentatie zijn gebruikt in de verdere analyse van het krachtenveld. Op basis van de analyse is in mei 2021 een eerste concept van het rapport van het onderzoek met de bevindingen opgesteld. Dat concept is in juni 2021 besproken met de gedelegeerde opdrachtgever. In september 2021 is besloten om twee workshops te houden over de bevindingen van het onderzoek: een workshop met enkele senior scientists en directeuren van Science Groups en de EU Council van WUR en daaropvolgend een workshop met beleidsambtenaren van het ministerie van LNV. Tijdens de voorbereidingen ervan is echter besloten om een workshop met mensen van WUR en LNV te houden in plaats van twee afzonderlijke workshops. De gezamenlijke workshop heeft uiteindelijk online plaatsgevonden in februari 2022. In totaal hebben zestien personen eraan deelgenomen, waarvan vijf van LNV en elf van WUR. De bevindingen van de workshop zijn meegenomen in dit rapport. Gedurende de gehele uitvoering van het onderzoek is regelmatig overleg gevoerd tussen het onderzoeksteam en de gedelegeerde opdrachtgever. Voor de respondenten van de interviews en deelnemers aan de workshop, zie Bijlage 4.

---

## 2 Beleidskaders vanuit de Europese Unie voor transitie naar duurzame voedselsystemen in Nederland

### 2.1 Europese samenwerking in missiegedreven innovatie kan transitie van voedselsystemen in Nederland versnellen

In deze notitie wordt beargumenteerd waarom en hoe EU-beleid en Europese samenwerking de maatschappelijke transitie naar duurzame voedselsystemen in Nederland kan versnellen, waarbij de nadruk ligt op het bevorderen van transitie via missiegedreven kennis- en innovatie. In deze sectie introduceren we de begrippen in deze vraag.

#### **Begrippenkader**

##### *Voedselsystemen*

We volgen hier Zurek et al. (2015): voedselsystemen zijn de samengestelde en samenhangende activiteiten van primaire landbouw en visserij, inclusief het daarmee samenhangende gebruik van inputs, de verwerking, transformatie, distributie en consumptie van voedsel, en de impact van deze activiteiten op het milieu, de sociale omstandigheden en de volksgezondheid. De grenzen van het voedselsysteem worden vaak geografisch benaderd. In die benadering bestaat het EU-voedselsysteem uit alle activiteiten rond voedsel binnen de grenzen van de Europese Unie. Daarbinnen kunnen nationale, regionale en lokale voedselsystemen worden onderscheiden. Systemen zijn met elkaar verweven, onder meer via ecologische processen, handelstromen en sociale verbanden. Een reden om voedsel als systeem te benaderen – en niet enkel als product, sector of waardeketen – ligt in de dwarsverbanden en onderlinge samenhang tussen drijvende krachten en deelactiviteiten en de maatschappelijke en milieu-uitkomsten van alle deelactiviteiten samen. In dit stelsel is sprake van gevestigde belangen, routinematige praktijken en vaststaande patronen in consumptie, productie en de stappen daartussen, die het voedselsysteem als cement bij elkaar houden. Die stabiliteit leidt tot efficiëntie en anderzijds tot vastgeroeste patronen die in systeemtheorie 'lock-in' worden genoemd. Kennispartijen en innovatiepraktijken zijn eveneens onderdeel van dit patroon. In Selnes en Tacken (2019) zijn diverse lock-ins in het Nederlandse voedselsysteem in kaart gebracht die transitie naar een duurzaam circulair voedselsysteem in de weg staan. Je kunt ze onderverdelen in systeem-belemmeringen, marktbelemmeringen, governance-belemmeringen en transitiebelemmeringen.

##### *Duurzame voedselsystemen*

De huidige voedselsystemen vertonen tekortkomingen op vele aspecten, onder meer in verband met het milieu en de leefomgeving, gelijkheid en macht, economie, dieetkwaliteit en gezondheid. Een duurzaam voedselsysteem is een wensbeeld van een stelsel waarin die tekortkomingen zijn opgeheven. Wetenschappers wijzen erop dat er grote verschillen bestaan in de invulling van de tekortkomingen en het wensbeeld (onder andere Béné et al., 2019). Ze wijzen er ook op dat oplossingsrichtingen elkaar tegen kunnen werken.

##### *Transitie naar duurzame voedselsystemen*

De omslag van het huidige stelsel naar een duurzaam voedselsysteem is door wetenschappers beschreven als een proces van maatschappelijke innovatie in het sociaal-ecologisch-technische stelsel dat uitmondt in een duurzaam voedselsysteem. Er is voortdurende innovatie gaande in dit stelsel, bijvoorbeeld door voortschrijdende genetische technologie of door de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen zoals in de sociale media.

Diverse theorieën beschrijven het transitieproces naar duurzame voedselsystemen, elk met eigen handelingsperspectieven.<sup>2</sup> Transitieprocessen kunnen op gang komen door drijvende krachten van buitenaf,

---

<sup>2</sup> Zie, bijvoorbeeld, de verwijzingen in Bené et al. (2019).

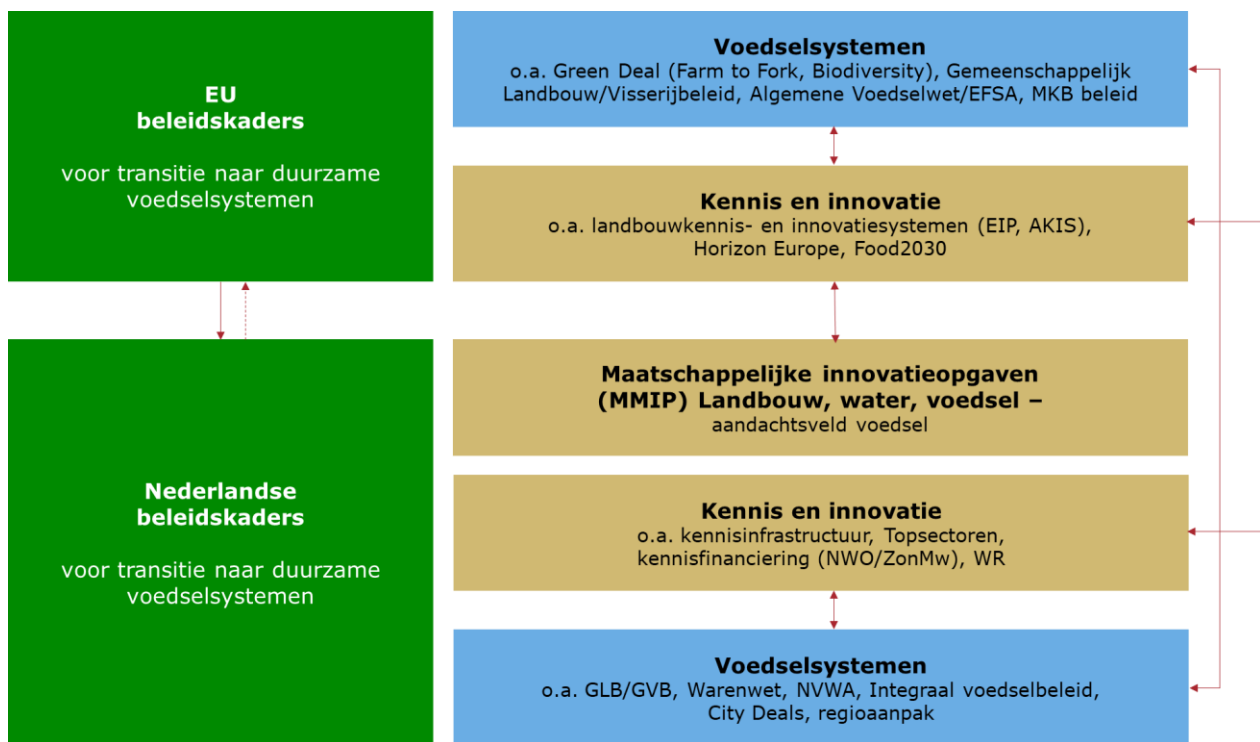
bijvoorbeeld een crisis of calamiteit, die leidt tot het inzicht in de noodzaak voor verandering van bestaande praktijken en normen in de productie, handel en consumptie van voedsel. Transitieprocessen kunnen de optelsom zijn van meer graduele innovaties en van doorbraken in sleuteltechnologieën en maatschappelijke normen. Transitieprocessen kunnen worden afgedwongen door regelgeving of versneld door gerichte prikkels en door het stimuleren van een cultuurverandering en innovatie in de gewenste richting.

*Missiegedreven kennis en innovatie*

Kennis en innovatie (K&I) is missiegedreven als het is geïntereerd op maatschappelijke transitie, in tegenstelling tot K&I gericht op het versterken van de innovatiekracht en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven (Rathenau Instituut, 2021). De auteurs stellen dat overheden hun innovatiebeleid in toenemende mate oriënteren op transitie, omdat de gewenste maatschappelijke veranderingen zonder hun sturing onvoldoende van de grond komen, en daarvoor concrete, ambitieuze maar haalbare doelen formuleren. In Nederland is hiervoor de Kennis- en Innovatieagenda (KIA) voor landbouw, water en voedsel opgesteld (TKI, 2021). Daarin wordt voor zes missies een Meerjarig Missiegedreven Innovatie Programma (MMIP) ingericht voor kennis en innovatie van fundamenteel en toegepast onderzoek tot aan implementatie.

**EU-beleidskaders voor transitie naar duurzame voedselsystemen**

Overheden kunnen met verschillende vormen van beleid (bijvoorbeeld subsidies, belastingen, faciliteren en stimuleren) maatschappelijke transitie bevorderen. Dat geldt zowel voor de Nederlandse overheden als voor de EU. In het algemeen kun je stellen dat de EU vaak kaders bepaalt, nationale overheden deze inkleuren met de diversiteit aan voedselsystemen in de landen en dat lokale overheden hoofdzakelijk handhaven en implementeren in lokaal beleid. We lichten dit toe aan de hand van Figuur 2.1.



**Figuur 2.1** De Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's (MMIP's) Landbouw, Water, Voedsel in de context van EU- en Nederlandse beleidskaders voor transitie naar duurzame voedselsystemen

De EU-beleidskaders voor transitie naar duurzame voedselsystemen omschrijven we als de verzameling van bestaand beleid vanuit de instituties van de Europese Unie dat beoogt de uitkomsten van het EU-voedselsysteem te sturen richting maatschappelijke doelen. EU-beleid op het vlak van landbouw, visserij, handel en consumptie heeft directe invloed op het voedselsysteem. Daarnaast is kennis en innovatie in voedselsystemen één van de beleidsvelden waarop de EU zeer actief is. Vanuit het perspectief van missiegedreven innovatiebeleid zijn zowel de elementen van het voedselbeleid als het kennis- en

---

innovatiebeleid rondom voedselsystemen een integraal onderdeel van het beleidskader voor transitie naar een duurzaam voedselsysteem in de EU.

In Figuur 2.1 wordt de interactie tussen voedselbeleid en kennis-innovatiebeleid schematisch weergegeven. In het schema worden ook de interacties weergegeven tussen de Europese en de Nederlandse beleidskaders voor voedselsysteemtransitie. Beleidskaders met betrekking tot voedselsystemen hangen onder andere samen met de beleidsvelden landbouw en visserij, voedselveiligheid, milieu en klimaat, ondernemerschap, handel en gezondheid. Beleidskaders rondom kennis en innovatie hangen onder andere samen met kennisinfrastructuren, kennis-, innovatie- en wetenschapsagenda's en innovatiepolitiek. In het vervolg van deze paragraaf presenteren we de inzichten van experts op de belangrijkste EU-beleidskaders voor transitie naar duurzame voedselsystemen. In de volgende paragraaf wordt beschreven wat de samenhang is met de Nederlandse beleidskaders.

#### *Interviews over kaderstellende beleidsprocessen in relatie tot de MMIP-opgaven met focus 'voedsel'*

Vijf experts met een goed overzicht over Europese beleidsprocessen rondom voedsel en kennis en innovatie hebben in de interviews hun perspectief gegeven op de invulling van de Europese beleidskaders voor transitie naar duurzame voedselsystemen (zie Bijlage 4 voor de respondenten). Op basis daarvan is een lijst met suggesties opgesteld van verschillende beleidsprocessen die uitmonden in mogelijke kaders voor transitie van voedselsystemen in de EU.

Op ons verzoek hebben beleidsambtenaren van het ministerie van LNV, die betrokken zijn bij dit onderzoek, een selectie daaruit gemaakt voor de beleidsprocessen die van belang zijn voor de Nederlandse innovatieopgaven (MMIP) voor landbouw, water en voedsel met focus 'voedsel'. Dat resulteerde in een lijst van prioritaire processen met betrekking tot transitie van voedselsystemen. Deze kaderstellende beleidsprocessen voor de transitie naar duurzame voedselsystemen zijn weergegeven in onderstaand schema.

#### **EU-voedselbeleid**

- Proposal for a legislative framework for sustainable food systems. Wetgevingskader voor duurzame voedselsystemen (Farm to Fork actieplan 2021-24).
- EU Code of Conduct for responsible business and marketing practices. Met deze EU-gedragscode voor verantwoorde bedrijfs- en marketingpraktijken wil men stimulansen geven aan sustainable food processing, wholesale, retail, hospitality en food services practices. (F2F actieplan 2021-24).
- Beleid op het vlak van true cost. In de F2F is een vermelding is opgenomen over 'true cost' en een gekoppelde betaling van vlees en zuivel.
- Het Europees beleid betreffende de interne markt, industrie, ondernemerschap en MKB (DG GROW) gericht op het mkb in de sectoren voedsel, dranken en gerelateerde diensten.
- Inrichting van de dialoog tussen beleid en wetenschap over mondiale voedselsystemen in het kader van milieu, gezondheid en armoede.
- Inzet van de regionale 'smart specialisation strategy' voor voedselsysteemtransitie.
- Inzet van Europese financiële instrumenten voor de regionale benadering/aanpak van de transitie van de landbouw en praktijkspelers.
- Klimaatmitigatie door dieetverandering/EU Green Deal.
- Integratie van sustainable food systems en bioeconomy.
- Strategische samenwerking met EU-landen, bijvoorbeeld gezamenlijke strategie van Nederland en Duitsland op het terrein van landbouw en voedsel, of een landsgrensoverstijgende strategie voor de regio's Gelderland en NoordRijn-Westfalen.

#### **EU-kennis- en innovatiebeleid**

- Ontwerp van de kennisagenda en de innovatiepolitiek van DG AGRI.
- European Partnership for Safe and Sustainable Food Systems, één van de kandidaat-Partnerschappen onder Horizon Europe in het cluster voedsel, bio-economie, natuurlijke hulpbronnen, landbouw en milieu.
- Ontwerp van het werkprogramma 2023/24 van Horizon Europe.
- Tweede strategische plan Horizon Europe voor de periode 2025-2027.



---

Meerdere suggesties van de respondenten kregen een lage score van het ministerie van LNV op de koppeling aan MMIP-LWV met focus 'voedsel', met als voornaamste reden dat diverse thema's gerelateerd zijn aan andere MMIP's binnen KIA Landbouw, Water, Voedsel. De volgende beleidsprocessen kregen een lage score: Circular Europe (kaderstellende beleidslijn), Digitalisation (kaderstellende beleidslijn); Halvering van nutriëntenverliezen, een 'aspirational target' in de F2F strategy (impliciet een forse inkrimping van de veestapel); Verbeteren dierenwelzijn (F2F actieplan 2021-24); 'New soil strategy', momenteel in de fase van publieke consultatie; Vergroening van het GLB; Streefgetal 25% biologische landbouw (genoemd in F2F, maar feitelijk een eigenstandig beleid, onder andere white paper gepresenteerd in april 2021); Toelating van nieuwe veredelingsstechnieken (onder andere CRISPR-CAS) en gentechnologie; Inzet van landen en multistakeholderdialog rondom de UN Food Systems Summit 2021.

## 2.2 Samenhang met de Nederlandse 'kennisopgaven' rondom transitie naar een duurzaam voedselsysteem

### **Wat is het belang van Europese beleidskaders in het domein kennis en innovatie voor transitie van het Nederlandse voedselsysteem?**

Opgavegericht kennis- en innovatiebeleid gaat sterk over voedselbeleid en transitie naar duurzame voedselsystemen. Voor de systeeminnovaties die nodig zijn in de transitie naar duurzame voedselsystemen is een samenwerking tussen partijen nodig, bij voorkeur in een opgavegedreven proces waar de uitkomsten leidend zijn. Het Rathenau instituut heeft hiervoor een aantal principes opgetekend (Rathenau Instituut, 2021). Het verbinden van kennis met de beleidspraktijk en innovatie staat daarbij centraal. De combinatie van een systeemperspectief en een procesbenadering met inbreng vanuit diverse belangen kan mogelijk een patstelling doorbreken.

Ontwikkelingen in Europese beleidskaders vragen verder onderzoek vanuit de voedselsysteembenadering. Tot de Europese beleidskaders voor de Nederlandse voedselsystemen behoren onder andere de Europese Green Deal met de bijbehorende F2F-strategie en biodiversiteitsstrategie. De voorgenomen actieplannen uit die strategieën zullen in alle lidstaten leiden tot aanpassingen in nationale wetgeving, met de bijbehorende kennisvragen en innovaties in bedrijfsleven en maatschappij. Het afstemmen van onderzoek in lidstaten over de invulling en monitoring van een 'duurzaam voedselsysteem', gedeelde innovatie en inpassing in de lokale context, en het delen van leerervaringen met experimenten met voedselbeleid (bijvoorbeeld vleestaks, CO<sub>2</sub>-beprijzing, duurzame inkoop, verminderen van voedselverspilling, voedselparlementen) draagt bij aan een diverse en contextspecifieke aanpak.

De EU is een belangrijke partner in opgavegerichte kennis en innovatie voor voedselsystemen. De EU-kaderprogramma's voor kennis en innovatie en de inrichting van het Europese en mondiale kennis- en innovatielandschap zijn daarmee ook van belang voor de Nederlandse voedselsysteemtransitie. In het Europese kennis- en innovatiebeleid is veel aandacht voor de opgavegerichte benadering. De EU geeft actief vorm aan drie van de vier typische rollen die het Rathenau onderscheidt voor de overheid in opgavegerichte kennis- en innovatie, namelijk als schepper van de juiste randvoorwaarden waarbinnen het programma zich kan ontplooiën, als investeerder en kennisleverancier, en als stimulator van kennisbenutting in beleid en/of in de praktijk. De vierde typische rol is die van deelnemer in programma's. Instituties van de EU nemen alleen deel in grotere institutionele projecten en programma's en partnerschappen, bijvoorbeeld EIP AGRI en AKIS.

### ***Dit alles maakt duidelijk dat vanuit de MMIP Landbouw, Water en Voedsel Nederland belang heeft bij een actieve opstelling in besluitvormingsprocessen over Europese kaders gericht op de transitie naar duurzame voedselsystemen***

Is er de wil om dat potentieel ten volle te benutten? Door de positie van Nederland als relatief kleine maar sterk internationale speler, heeft een transitie in Nederland zonder verandering in het buitenland geen kans van slagen. Dat tekent uiteraard het belang van de EU als afzetmarkt en het belang van een gelijk speelveld op die interne markt. Als daarin voor alle spelers wordt ingegrepen, kan dat de transitie in Nederland versnellen. Vanuit de geografische en culturele diversiteit van EU-lidstaten kan kennis en innovatie een grondslag vormen voor het ontwikkelen van gezamenlijke visies over transitie naar een duurzaam voedselsysteem in de EU en een context-specifieke aanpak om transitie te versnellen.

---

### **Toegevoegde waarde van kennis en innovatie die een voedselsteembenadering toepast**

In een literatuurstudie voor SCAR SWG Food Systems is verkend wat de toegevoegde waarde is van de voedselsteembenaderingen in kennis en innovatie (Achterbosch et al., 2019). Die benaderingen bieden meer geïntegreerde perspectieven op de onderliggende oorzaken van 'break-down' of 'lock-in' in het voedselsysteem. Ze worden gepositioneerd als instrumenten voor experimenteel en multi-actor netwerken, en zorgen voor efficiëntie en een gemeenschappelijke basis voor actie wanneer er lacunes en kansen zijn in systemen en onderliggende oorzaken moeten worden aangepakt. In de kern biedt de aanpak van voedselsystemen, door systeemperspectieven in het kader in te brengen, een platform om onderzoek en innovatie in een meer gemeenschappelijk kader onder te brengen.

Waar traditionele kennis- en innovatiebenaderingen er niet in slagen een lock-in te doorbreken of te overwinnen, bieden de voedselsteembenaderingen nieuwe perspectieven door de onderliggende oorzaken aan te pakken, niet-traditionele actoren erbij te betrekken, feedbackmechanismen in systemen te verbeteren, en gezamenlijk te leren.

In een missiegedreven kennis- en innovatiekader (Mazzucato 2018; Food2030 Expert Group, 2018) biedt de benadering van voedselsystemen effectieve controles tegen benaderingen in de traditionele silo's van gezondheid, klimaatverandering en landbouwinnovatie. De waarde die het kan toevoegen is het vermijden van trade-offs, en het zoeken naar effectieve ingangspunten die wederzijdse voordelen opleveren over domeinen heen.

Een andere toegevoegde waarde is dat de benadering van voedselsystemen een platform biedt voor nieuwe en gelijkwaardige partnerschappen tussen onderzoekers, innovatoren en praktijkmensen, zowel in de particuliere als in de openbare sfeer, gericht op het delen van perspectieven. Experimenteren is essentieel in de aanpak, en samenwerking tussen verschillende spelers in het kennis- en innovatiesysteem biedt kansen om oplossingen op een dynamische manier in de marktomgeving te ontwikkelen. In bijgaande kadertekst vatten we de verschillende rollen van kennis en innovatie in de transformatie van voedselsystemen samen.

#### **Typologie van bijdragen van kennis en innovatie aan transitie naar duurzame voedselsystemen**

Op basis van de literatuurstudie voor SCAR SWG Food Systems is een classificatie opgesteld van rollen van kennis en innovatie in de transformatie van voedselsystemen, die een leidraad biedt voor het maximaliseren van de toegevoegde waarde van de aanpak van voedselsystemen:

1. inzicht in de complexiteit en uitdagingen van voedselsystemen;
2. verkennen en ontwerpen van innovatie- en beleidsopties om de uitdagingen van voedselsystemen het hoofd te bieden;
3. uitvoeren van interventies en evaluatie van het effect ervan;
4. verankeren en opschalen van veranderingen in voedselsystemen. Deze vier rollen, die met elkaar verweven en recursief zijn in hun toepassing, bepalen de aanpak van voedselsystemen en zorgen ervoor dat dergelijke benaderingen een toegevoegde waarde hebben.

Bron: Achterbosch et al. (2019)

### **Voedselsteembenadering geeft voor een deel invulling aan MMIP Landbouw, Voedsel en Water**

De Nederlandse kennis- en innovatieopgaven rond het versnellen van een transitie naar een duurzamer voedselsysteem zijn vastgelegd in de Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's (MMIP's) van het ministerie van LNV. Deze innovatieagenda is samengesteld met andere departementen van de Rijksoverheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, regionale overheden en waterschappen (TKI, 2021). Op het gebied van landbouw, water en voedsel zijn zes missies geformuleerd, waaronder kringlooplandbouw (minder grond- en hulpstoffen, meer ecologisch robuuste teelten en plantaardig eiwit), klimaatneutrale landbouw en voedselproductie (geen fossiele brandstoffen, vastleggen van koolstofdioxide in bodems en gewassen), klimaatbestendig landelijk en stedelijk gebied (en 'waterrobuust ingericht'), Gewaardeerd, gezond en veilig voedsel (ziektepreventie, robuust voedselproductiesysteem, consumenten betalen een eerlijke prijs). De

---

andere missies hebben betrekking op waterbeheer en het toepassen van sleuteltechnologieën zoals gene editing, big data en digital twins.

De KIA Landbouw, Water, Voedsel sluit vooral aan op de opgave van transitie naar duurzame voedselsystemen bij missie D, 'Gewaardeerd, gezond en veilig voedsel', maar ook aanpalende elementen van missies Kringlooplandbouw (A), Klimaatbestendig landelijk en stedelijk gebied (C) en 'Sleuteltechnologieën', in het bijzonder 'Smart Technologies'. De hierboven beschreven prioritering door beleidsmedewerkers is een voorbeeld van hoe een MMIP weer een silo kan worden als voedselsysteeminteracties met aanpalende missies onvoldoende onderkend worden.

#### *Samenwerking in Europa op kennis en innovatie in het domein voedsel*

Specifiek op het domein van kennis en innovatie is eerder in kaart gebracht hoe Nederland samenwerkt in de EU (van Schaik et al., 2015). Nederlandse kennis- en innovatiepartijen zijn zeer actief in de EU-kaderprogramma's voor kennis en innovatie. Nederland is actief in projecten en partnerschappen zoals European Innovation Partnership, European Joint Programs, bijvoorbeeld EJP SOIL, a European Joint Programme Cofund on Agricultural Soil Management. Op het gebied van landbouw en voedsel is een specifieke rol weggelegd voor het kennis en innovatiesysteem voor de landbouw (AKIS), dat in de programmering samenhangt met de innovatie- en plattelandsfondsen van het GLB en GVB. Het ministerie van LNV heeft vanuit de rijksoverheid de regie over het verknopen van de organisaties in het Nederlandse kennis- en innovatiesysteem met samenwerkingsverbanden vanuit de EU. Als onderdeel daarvan is het ministerie van LNV actief in de overlegstructuren van de EU rondom kennis en innovatie. Dat gebeurt in samenwerking met uitvoeringsorganisaties zoals de Rijksdienst voor Ondernemers (RVO), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en andere vakdepartementen, en de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU.

## 2.3 Samenspel tussen Europese en Nederlandse beleidskaders in de praktijk

We hebben de respondenten van de interviews gevraagd om inzicht te geven in het samenspel tussen Europese en Nederlandse kaders in de praktijk en op kansen om via beter samenspel de transitie naar een duurzaam voedselsysteem in Nederland te versnellen.

Voor veel aspecten van het Nederlandse voedselsysteem is het noodzakelijk om bestaande ingesleten gebruiken te vervangen door duurzame praktijken. Dat is in de praktijk soms weerbarstig. Innovaties in voedselsystemen gaan soms verder dan louter technische oplossingen en vragen om een urgentie, ontwerp, test van geschiktheid (*proof of principle*), toelating, verdienmodel, implementatie, acceptatie en opschaling. Soms zijn technische innovaties nodig maar vaker nog gedragsverandering, nieuwe vormen van financiering, ombuigen van knellende regelgeving en stimulerend beleid. Daarbij kan Europees beleid zaken versnellen zoals één van de geïnterviewden stelt:

'Bepaalde Europese beleidsmaatregelen, zoals rondom nutriëntenverliezen, kunnen een 'game changer' zijn voor de veehouderij of de voedselconsumptie. Ook ten aanzien van dierenwelzijn bieden hogere standaarden de mogelijkheid om tot lagere dierdichtheden te komen. Daarmee komt het verdienmodel voor boeren onder druk, maar in Nederland hebben we er ervaring mee om met supermarkten het speelveld anders in te richten.'

Een andere geïnterviewde benadrukt dat, vanwege de positie van Nederland als kleine, sterk internationale speler, zonder verandering in het buitenland de transitie van voedselsystemen in Nederland geen kans van slagen heeft. De EU als afzetmarkt en een gelijk speelveld op die interne markt is van groot belang voor Nederland. Dit speelt bijvoorbeeld duidelijk voor de geïnterviewde bij etikettering:

'De Nederlandse voedingsindustrie was bij monde van FNLI lang tegen een geharmoniseerde voedingscore, maar geeft dit verzet op nu er in EU-verband afspraken over worden gemaakt.'

---

Een goede aansluiting van Nederlandse meerjarige innovatieprogramma's met de Europese inzet op kennisontwikkeling en innovatie biedt grote kansen voor het versnellen van de transitie naar duurzame voedselsystemen. Met het Europese kennisbeleid bedoelen we de strategische plannen en de werkprogramma's van Horizon Europe. Die vormen de basis voor Europese innovatieprojecten en gezamenlijke kennisprogramma's van EU en lidstaten zoals de ERANET-en, de Joint Programming en de ontwikkeling van de nieuwe *Partnerships* onder andere rondom kennis en innovatie over voedselsystemen. Een goede aansluiting zorgt ook voor meer concrete voordelen, zoals het testen van innovaties, van kringlooplandbouw tot nieuwe visserijpraktijken tot regulering voor voedselreclames en het inrichten van de fysieke voedselomgeving voor preventie van ongezonde consumptie. In de innovatieprojecten kan getest worden welke interventies in Nederland goed werken. Die kunnen dan model staan voor een bredere transitie in de EU. De in Nederland ontwikkelde veranderingen kunnen zich vertalen in een tactisch voordeel in de EU omdat de positie van koploper het aanzien en de invloed van Nederland versterkt.

In het kader van de Europese F2Fork-strategie zijn daar een paar voorbeelden van te noemen. Het actieplan van de F2F-strategie omvat meer dan twintig beleidsinitiatieven die voor een deel samenvallen met staatsbeleid in Nederland. Eén van de geraadpleegde experts zegt daarover:

'Door de visie op kringlooplandbouw heeft Nederland een voorsprong in de EU. Dat betekent dat Nederland als voorloper in de uitwerking van Farm to Fork-strategie initiatieven kan ontwikkelen die als voorbeeld voor de anderen kunnen dienen. Dat betekent dat er misschien geen dwingend kader nodig is voor de transitie van het voedselsysteem maar eerder een 'samenspel'. Kennis helpt daarbij door de vraag te stellen hoe we de toekomst gaan ontwerpen. De Farm to Fork-strategie vraagt een snellere adaptatie dan het beleid rondom kringlooplandbouw en kan een positieve impuls geven aan die omslag.'

Op andere onderdelen van het F2F-actieplan zijn andere EU-landen koploper, bijvoorbeeld ten aanzien van de duurzame inkoop van voedsel door overheden in combinatie met biologische of streekproducten en schoolmaaltijden. Dan biedt Europese samenwerking kansen voor Nederland om relevante kennis op te doen en geschikt maken voor toepassing in de Nederlandse context. Het is voorstelbaar dat in het kader van F2F-regelgeving wordt ontwikkeld die een uitdaging is voor het algemene Nederlandse overheidsbeleid maar op lokaal niveau juist als een goede kans wordt omarmd. Eén van de geïnterviewden stelt:

'Net zoals bij de werkwijze van ontwikkelingsorganisaties zouden de gevestigde partijen in de voedseltransitie energie, steun en kennis moeten ophalen bij lokale actoren en hen op hun beurt equiperen om hun rol goed te spelen.[...] Het zou ook nuttig zijn om een bredere beweging te steunen en subsidiëren die helpt om de transitie in Nederland op gang te brengen. Provincies en gemeenten zetten al wel de stap om hierin te investeren.'

In de F2F-strategie bijvoorbeeld is een streefgetal opgenomen dat in 2030 25% van de landbouwproductie uit biologische landbouw moet bestaan. Dat staat ver af van de Nederlandse praktijk waarin 8% van de productie biologisch is en meer dan een verdubbeling op die termijn als onhaalbaar wordt gezien. Toch geldt dit streven op lokaal niveau als een kans voor het realiseren van de kringloopvisie van de toenmalige minister van LNV.

Ten slotte zullen het EU-beleid en Europese samenwerking op het gebied van kennis en innovatie de transitie naar duurzamere voedselsystemen beïnvloeden en wellicht versnellen. Daarbij bestaat het risico van knellende wetgeving en botsende belangen tussen Nederland en 'Europa'. Er zijn echter voldoende mogelijkheden om in een vroeg stadium invloed uit te oefenen op Europese agenda- en beleidsvormende trajecten die kaders stellen die zijn gericht op de transitie van het voedselsysteem in Nederland. Beleidsmakers en onderzoekers in Nederland zijn actief op het Europese niveau en goed contact tussen de beleids- en kenniswerelden kan zorgen voor mogelijkheden om effectief invloed uit te oefenen op de verschillende niveaus van besluitvorming in de EU. Daarvoor is goed inzicht nodig in het krachtenveld in relevante Europese processen van beleidsagenda- en besluitvorming.

---

## 3 Besluitvormingsprocessen rondom de Europese beleidskaders

Deze Europese kaders, die momenteel en in de komende jaren worden ontwikkeld door de DG's van de EC, zijn medebepalend voor de opgaven van Nederland en bieden kansen voor innovatie. Nederland heeft er belang bij om de nadere uitwerking van de Europese beleidskaders te laten samenvallen met de kennis en innovatie (K&I-)opgaven voor het Nederlandse voedselsysteem. In dit hoofdstuk geven we inzicht in twee vragen: Hoe verloopt de besluitvorming binnen deze kaders? Wat is het krachtenveld daaromheen?

### **Waar kan LNV het Europese kennis- & innovatiebeleid voor transitie van het voedselsysteem beïnvloeden?**

Op verschillende niveaus worden in diverse expertgroepen en gremia thema's besproken, bediscussieerd en geagendeerd die indirect of direct te maken hebben met het kennisbeleid (Horizon Europe), de F2F-strategie of andere kaders voor de transitie van voedselsystemen in de EU.

We hebben de agenda- en besluitvorming met betrekking tot de transitie van voedselsystemen in de EU geclusterd in vier niveaus, waarbij we nadruk hebben gelegd op de beleidsvoorbereiding in expertconsultaties en technische werkgroepen (niveau 3). Het uitgesponnen Europese kennis- en innovatiedomein (niveau 4) hebben we gepositioneerd als fundament voor het beleidsproces. Dat is een stevige aanname, aangezien beleid en onderzoek (te) vaak gescheiden praktijken zijn. Al is de gegevensbasis van deze studie beperkt, we kunnen stellen dat de mogelijkheden om beleid en kennis sterker te verbinden ruimschoots aanwezig zijn.

In Figuur 3.1 staat een kaart van hoe het Europese beleidsnetwerk van de belangrijkste actoren rond kennis en beleid met betrekking tot de transitie van voedselsystemen er momenteel uitziet. Als startpunt is de Europese Commissie genomen. De kaart laat vier niveaus binnen de EU zien waarop actoren parallel en volgtijdelijk bezig zijn met agenda- en besluitvorming over kennis en innovatie voor beleid met betrekking tot de transitie van voedselsystemen in de EU.

Het is een dynamisch landschap. De processen vinden plaats in meerdere gremia tegelijk, er is er niet één dominant. Vergelijk het maar met meerdere potjes simultaan schaken: er zijn meerdere schaakborden en er is geen centrale actor. De eerste stap naar slagvaardiger optreden in dit speelveld is het inzicht in het netwerk en de bescheiden inschatting van een aantal principes en handelingsperspectieven.

### 3.1 Rol van formele Europese expertcomités

Bij de ontwikkeling van die kaders maken ambtenaren van die DG's gebruik van adviezen van expertgroepen. Dat zijn expert-comités en comitologie-comités die zijn opgericht door de EC, de Raad of het EP. De comitologie is de procedure voor formeel advies over ontwerphandelingen die de EC wil gaan aannemen. Zie Bijlage 2 voor een algemene toelichting op deze begrippen en processen in de Europese besluitvorming. Hier gaan we in op de besluitvorming die ingrijpt op het voedselsysteem in de EU.

#### *Niveau 1: de Raad, het Parlement en de Commissie*

Op het bovenste niveau nemen de Europese Raad (EU Council) met haar wisselende voorzitterschappen en het Europese Parlement 'policy setting decisions'. Ze worden daarbij ondersteund door de Europese Commissie, in het bijzonder het College van 27 Commissarissen. De voorzitterschappen en de 'presidency trios', dat wil zeggen de drie opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad van de EU, bepalen voor een deel de dynamiek. Het Europese Parlement heeft medezeggenschap op essentiële beleidsdossiers zoals landbouw, handel en kennis. Een nieuwe, interessante ontwikkeling is European Food Forum (EFF), een thematisch verbond van parlementsleden uit verschillende partijen. De besluitvorming over de F2F-strategie komt samen bij vicevoorzitter Timmermans, die echter opereert in een politiek krachtenspel tussen invloedrijke landen en directies. Vanuit de Commissie onder voorzitterschap van Von der Leyen is het streven

---

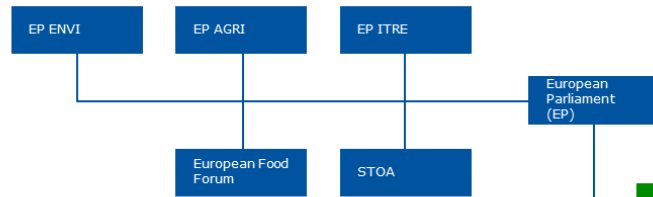
om via de EU Green Deal en de F2F-strategie te breken met gematigde beleidstradities vanuit een ambitieus vergezicht. De F2F-strategie gaat hiervoor vergezeld van een actieplan voor beleidsinitiatieven tot aan 2025. Op dit niveau van geconcentreerde macht gaat van kennis maar beperkte invloed uit. Daarvoor moet je naar het ambtelijk apparaat dat de initiatieven uitwerkt.

*Niveau 2: de DG's*

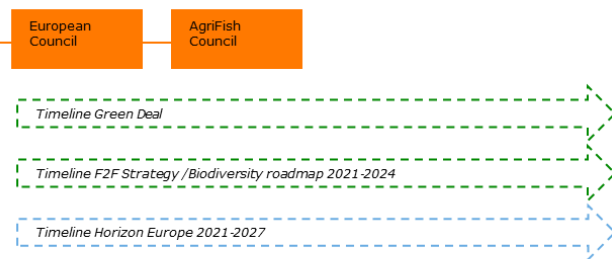
Op het niveau daaronder bevinden zich de Directoraat-Generaals (het ambtelijk apparaat) waar de zogeheten 'policy-shaping decisions' worden genomen. Daarbij zijn de hoofdrollen weggelegd voor DG SANTE, DG Research & Innovation (DG RTD) en DG AGRI, en in mindere mate voor DG JRC, DG ENV, DG MARE, DG GROW, DG CONNECT, DG CLIMA en vrijwel elke andere DG. De kennisprogrammering van RTD effende het pad voor beleidsadviezen en beleidsacties onder de F2F-strategie.

# Levels of decision-making

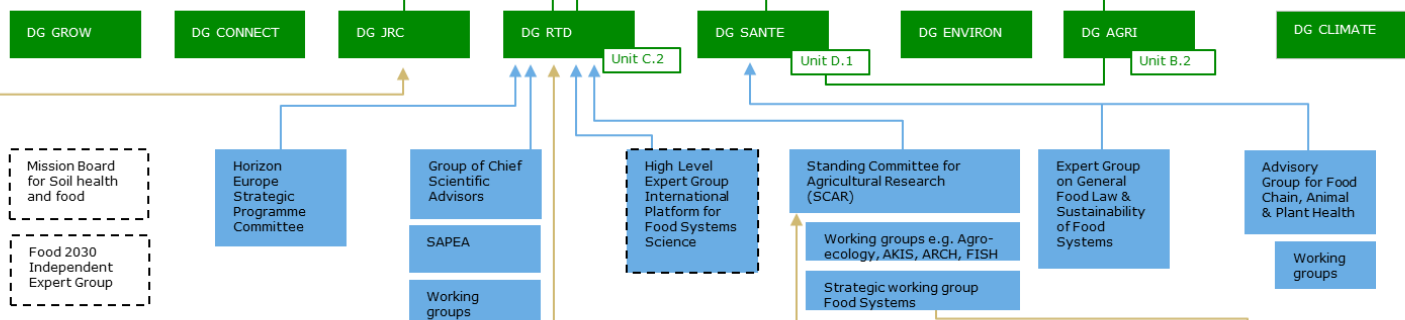
## 1. Policy-setting



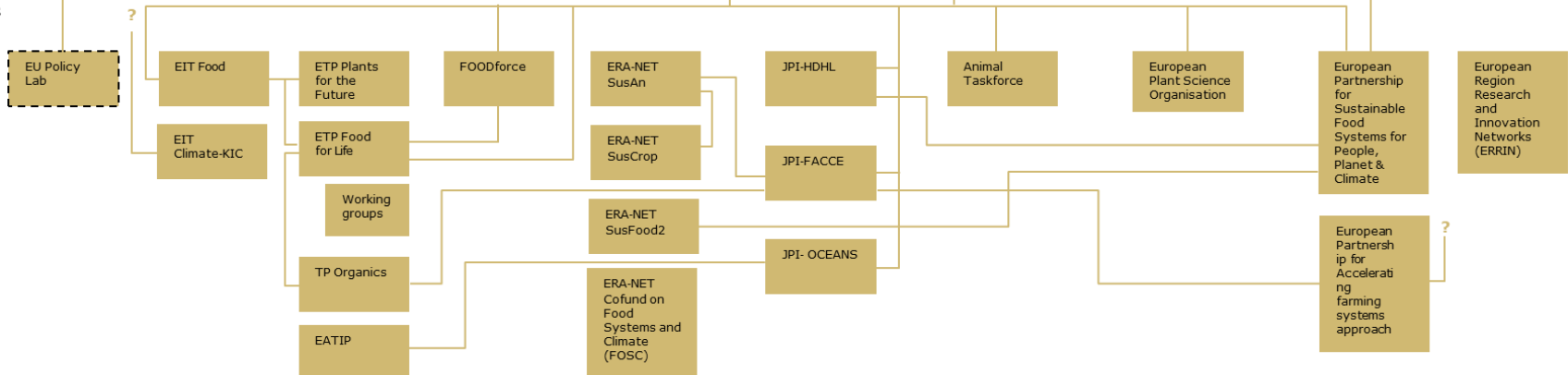
## 2. Policy-shaping



## 3. Contribution from expert groups



## 4. Contribution from knowledge networks



© 15-4-2022 M.J. Bogaardt

Figur 3.1 Netwerkaart rondom het EU-beleidskader voor transitie naar duurzame voedselsystemen

---

### *Niveau 3: expert groups organized by the European government*

Op dit niveau bevinden zich de expertcomités die zijn opgericht en ingesteld door de EC. Zij geven gevraagd advies aan de EC. Op basis van de interviews en workshop identificeren we zes expertgroepen van de EC die belangrijke adviesorganen zijn voor DG RTD en DG SANTE met betrekking tot kennis- en innovatiebeleid voor de transitie naar duurzame voedselsystemen in de EU. Dat zijn: het Horizon Europe Strategic Programme Committee, de Group of Chief Scientific Advisors, de High-Level Expert Group International Platform for Food Systems Science, de SCAR Strategic Working Group Food Systems, de Expert Group on General Food Law and Sustainability of Food Systems, en de Advisory Group Food Chain and Animal and Plant Health.

De samenstelling van deze zes expertgroepen verschilt onderling. Verder zit niet in elke groep een Nederlandse vertegenwoordiging. Zo bestaat het Horizon Europe Strategic Programme Committee uit ambtenaren van de nationale overheden, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en experts uit het bedrijfsleven. Daarentegen bestaat de High Level Expert Group International Platform for Food Systems Science uit wetenschappers en zitten in de Advisory Group Food Chain and Animal and Plant Health geen ambtenaren of wetenschappers maar vertegenwoordigers van Europese sectorbelangenorganisaties. In de SCAR Strategic Working Group Food Systems, een overlegorgaan van lidstaten en de Commissie, wordt Nederland vertegenwoordigd door een ambtenaar van het ministerie van LNV. De Expert Group on General Food Law and Sustainability of Food Systems is samengesteld uit wetenschappers en vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Hieronder wordt nader ingegaan op de werkwijze en het belang van elk van de zes expertgroepen.

Het Horizon Europe Strategic Programme Committee<sup>3</sup> is volgens meerdere geïnterviewden een belangrijke expertgroep. Deze groep bespreekt en adviseert de ambtenaren van DG RTD namelijk over de inhoud van de strategische plannen van het kaderprogramma Horizon Europe voordat de plannen door de EC uiteindelijk wordt vastgesteld. Het strategisch plan is belangrijk omdat op basis daarvan het werkprogramma wordt gemaakt. Het eerste strategische plan voor de periode 2021-2024 is al in februari 2021 besproken door de expertgroep waarna het op 15 maart 2021 door de EC is aangenomen. En het werkprogramma voor 2021-2022 is ook al vastgesteld door de EC. Maar het werkprogramma 2023-2024 moet nog worden opgesteld. Daarmee zal worden begonnen in september 2021. Op basis van het werkprogramma worden calls voor onderzoek uitgezet. Verder zal het tweede strategische plan voor de periode 2025-2027 ook nog op de agenda komen voor behandeling door deze expertgroep. Nederland wordt in deze expertgroep vertegenwoordigd door een ambtenaar van het ministerie van OCW. Onder deze expertgroep hangen 20 subgroepen. Een daarvan is de subgroep 'Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment'. Deze subgroep is van belang omdat deze groep de draft teksten van thema 9 Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment van het Horizon Europe werkprogramma 2021-2022 opstelt en bespreekt in hun vergaderingen. Deze subgroep wordt gezamenlijk voorgezeten door DG AGRI en DG RTD. In de vergaderingen van deze subgroep wordt de Nederlandse inbreng geleverd door ambtenaren van het ministerie van LNV en het agentschap RVO.

De Group of Chief Scientific Advisors is ook een belangrijke expertgroep aangezien deze groep in maart 2020 onafhankelijk wetenschappelijk advies heeft gegeven aan de EC, in het bijzonder aan het College van Commissarissen, over duurzame voedselsystemen<sup>4</sup>. Dat advies vloeide voort uit eerdere advieswerkzaamheden over gewasbeschermingsmiddelen. Vervolgens is deze expertgroep begonnen aan het opstellen van een advies over systemische aanpak voor de energietransitie in Europa t.b.v. de realisatie van de Europese Green Deal. De groep werkt nauw samen met andere wetenschappelijke adviseurs van o.a. JRC en EUANSA (EU-Agencies Network on Scientific Advice). Momenteel is er geen Nederlandse vertegenwoordiging in deze expertgroep.

De High Level Expert Group International Platform for Food Systems Science is nog een relatief recent ingestelde maar belangrijke expertgroep omdat deze groep rond mei 2022 met aanbevelingen zal komen met betrekking tot betere doorwerking van wetenschappelijke inzichten over voedselsystemen in beleid, al dan niet via de oprichting van een internationaal platform voor food systems science. Deze groep bestaande

---

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3662>

<sup>4</sup> Towards a Sustainable Food System. Moving from food as a commodity to food as more of a common good. Scientific Opinion No.8 March 2020. (<https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/ca8ffeda-99bb-11ea-aac4-01aa75ed71a1>)



---

uit 19 deskundigen, waaronder twee wetenschappers aan Nederlandse universiteiten, was onderdeel van de beleidsinzet van de EU voor de Food Systems Summit 2021 van de Verenigde Naties en was voor Nederland relevant, omdat het verbeteren van de interactie tussen kennis en beleid een Nederlandse prioriteit was voor die wereldtop. Waarschijnlijk zullen de aanbevelingen van deze expertgroep ook terecht komen bij het voorgestelde Europese Partnership on Safe and Sustainable Food Systems, dat naar verwachting in 2023-24 van start zal gaan<sup>5</sup>.

De SCAR Strategic Working Group Food Systems, ingesteld in 2016 en bestaande uit vertegenwoordigers van ministeries, universiteiten of onderzoeksinstituten uit alle lidstaten van de EU, is ook een belangrijke expertgroep. Deze groep geeft strategisch advies en ondersteunt het EU Research & Innovation beleidskader FOOD2030 en organiseert regelmatig workshops met stakeholders. Zo heeft deze groep eind 2020 een policy brief uitgebracht over de 'Added value of a Food Systems Approach in Research and Innovation'. Deze policy brief is mede geschreven door de Nederlandse vertegenwoordiger destijds in de werkgroep. Momenteel is Nederland via LNV vertegenwoordigd in deze expertgroep. Voorzitter van de expertgroep is het Franse onderzoeksinstituut INRA.

De Expert Group on General Food Law and Sustainability of Food Systems<sup>6</sup> is de voormalige Expert Group on General Food Law. Doordat in de afgelopen jaren steeds meer onderwerpen werden besproken met betrekking tot de implementatie van de Farm to Fork-strategie, heeft DG SANTE in overleg met de lidstaten besloten de samenstelling van deze expertgroep te verbreden. Ook de naam en taken van de groep zijn formeel gewijzigd.

De leden van deze expertgroep hebben bouwstenen ontwikkeld voor het 'legislative' van de F2F-strategie. In 2021 heeft deze expertgroep onder meer geadviseerd over gemeenschappelijke definities en algemene principes voor een duurzaam voedselsysteem opgesteld. Ten behoeve van de beleidsvorming heeft DG SANTE via een JRC Policy Lab externe experts opties laten verkennen rondom de voorgestelde nieuwe wetgeving over duurzame voedselsystemen. Vervolgens heeft de JRC in januari 2022 haar 'Concepts for a sustainable EU Food System' gepubliceerd die het resultaat is van het werk van deze expertgroep en ingebracht in de officiële expertgroep.<sup>7</sup> De resultaten zijn besproken in de expertgroep.

De Advisory Group Food Chain and Animal and Plant Health,<sup>8</sup> die al 18 jaar geleden is ingesteld, bestaat uit 45 Europese belangenorganisaties van boeren, landbouwcoöperaties, voedingsmiddelenindustrie, retailers, consumenten, professionals, ngo's en dergelijke. Deze groep van stakeholders bespreekt allerlei voedselgerelateerde thema's - waaronder ook de voorgenomen acties van de F2F-strategie - en geeft daarover advies aan de EC. De bijeenkomsten van de adviesgroep worden voorgezeten door een ambtenaar van DG SANTE. De adviesgroep heeft een Special working group on the Code of Conduct for Responsible Business and Marketing Practices. Zo hebben de stakeholders van deze working group na twee bijeenkomsten - een in december 2020 en een in januari 2021 - hun standpunten gevormd en duidelijk gemaakt aan DG SANTE en DG GROW.

## 3.2 Rol van Europese professionele belangenorganisaties

Behalve de zes expertgroepen zijn door de geïnterviewden meerdere professionele belangenorganisaties genoemd die te maken hebben met de voedselvoorziening in Europa. Op basis van alle interviews kunnen we 22 belangenorganisaties identificeren die als belangrijk worden beschouwd voor het Europese kennis en innovatiebeleid, de F2F-strategie of andere Europese kaders met betrekking tot de transitie van voedselsystemen. Deze 22 zelfgeorganiseerde groepen - die dus niet zijn opgericht door de EC, de Raad of het EP - proberen ook direct of indirect advies te geven aan de EC. Deze professionele belangenorganisaties plaatsen we op niveau 4. Het gaat om de Animal Taskforce, 2 EIT's, EPSO, 4 ERA-NET-en, ERRIN, 6 ETP's, 2 European Partnerships, Food Force, 3 JPI's. Een korte beschrijving van deze organisaties is te vinden in

---

<sup>5</sup> See: <https://subsites.wur.nl/en/show/An-International-Platform-for-Food-Systems-Science-explored.htm>

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3020>

<sup>7</sup> Bock, A., Bontoux, L. and Rudkin, J., 2021. Concepts for a sustainable EU food system, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126575>

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/food/expert-groups/af-ap/adv-grp\\_fchaph\\_en](https://ec.europa.eu/food/expert-groups/af-ap/adv-grp_fchaph_en)

---

Bijlage 5. Een relatief nieuw opgerichte belangenorganisatie is Food Force. Dat is een samenwerkingsverband van universiteiten en onderzoeksinstituten in de EU dat in 2020 een position paper 'Food System Approach' heeft opgesteld. Food Force werkt samen met de ETP Food for Life. Van een aantal van deze belangengroepen zoals het ETP Food for Life en het European Partnership for Safe and Sustainable Food Systems – is de relatie met andere gremia in het netwerk enigszins duidelijk aan de hand van doorwerking van rapporten en wetenschappelijke papers naar de expertgroepen en beleidsactoren op niveau 3 en niveau 2. Verder lijkt het belang van dit vertakte samenspel en coalitievorming tussen deze professionele belangengroepen en de expertgroepen toe te nemen. Zo hebben ETP Food for Life, TP Organics, ETP Plant for the Future, European Aquaculture Technology and Innovation Platform (EATIP) zichzelf door positionering en samenwerking in toenemende mate relevant gemaakt als een bron van ideeën en klankbord voor kennis- en innovatiebeleid. Het EIT Food, een instituut onder het European Institute of Innovation and Technology (EIT) agentschap van de EU, ontvangt geld van de EC voor het organiseren van de doorwerking van kennis naar business innovation en onderwijs. EIT Food staat echter verder af van het beleid. Verder heeft het rapport van de Food2030 Independent Expert Group ambtenaren van DG RTD geholpen om de 10 pathways te benoemen en om te werken naar projectvoorstellen in het werkprogramma van Horizon Europe voor 2021 en 2022. Voor elke pathway zijn twee projecten opgenomen in het werkprogramma voor Cluster 6 van Horizon Europe. De 22 professionele belangenorganisaties zijn onderdeel van een breed uitgesponnen netwerk van organisaties en samenwerkingsverbanden in het domein landbouw, voedsel en bio-economie. In paragraaf 3.3 wordt de invloed van enkele belangenorganisaties nader geïllustreerd.

Tijdens een expertbijeenkomst (zie Bijlage 4 voor de deelnemers) werden nog een aantal andere gremia als relevant aangewezen. Dat zijn: organisaties in het mariene netwerk zoals The European Fisheries and Aquaculture Research Organisations (EFARO); de EURAGRI denktank, een platform van Europese publieke onderzoeksinstituten op het gebied van landbouw, voedsel, bossen en visserij; EU Platform on Food Losses and Waste; European Regions for Innovation in Agriculture, Food and Forestry (ERIAFF) en regionaal georiënteerde netwerken zoals Bioeast, met een focus op nieuwe EU-lidstaten; Circular Bio-based Europe Joint Undertaking (CBE-JU), een Horizon Europe partnerschap tussen de Europese Commissie en het Bio-based Industries Consortium (BIC); het International Bioeconomy Forum en de Europese afdeling daarvan; het Milan Urban Food Policy Pact, een lerend netwerk van steden met een actief voedselbeleid.

### 3.3 Krachtenspel rondom het Europese beleid

Maar *hoeveel invloed* hebben die zes formele en 20 informele groepen op de ontwikkeling/totstandkoming van die kaders? *Wat is hun invloed* op het beleidsvormingsproces? Dat is lastig te zeggen. In ieder geval worden deze groepen door onze geïnterviewden als belangrijk (invloedrijk?) gekwalificeerd. In deze paragraaf gaan we in op de relaties en interacties tussen gremia in dit netwerk. In Figuur 3.1 zijn deze interacties vereenvoudigd afgebeeld in de vorm van lijnen tussen groepen. Ook presenteren we inzichten uit interviews (zie Bijlage 4).

*Krachtenspel tussen de Eurocommissarissen en beleidsdirecties: van deelbelang naar integraal perspectief, van competitie naar meer samenwerking*

De F2F-strategie en de biodiversiteitsstrategie vormen twee van de negen pijlers van de EU Green Deal. 'Het is voor het eerst dat er zo'n grote verandering is in het systeemdenken binnen de EC: een zeldzaam vertoon van coherentie binnen de EC en commissiediensten', volgens een respondent. Dat is niet zonder slag of stoot gegaan. 'Eurocommissaris Timmermans wilde, verzekerd van de steun van de voedingsindustrie en voedingsdetailhandel, tegen de belangen van de landbouw ingaan', karakteriseert een respondent het krachtenveld rondom de F2F. 'DG AGRI is moeilijk te beïnvloeden, mede door een sterke invloed van COPA-COGECA.' Die verwijzing naar de grootste koepelorganisatie voor de Europese landbouw maakt duidelijk dat onze netwerkanalyse nog niet volledig is omdat de lobbygroepen niet zijn opgenomen, terwijl die een onmisbaar onderdeel vormen van de beleidsvorming in de EU.<sup>9</sup>

Twee DG's zijn bovengemiddeld actief in het promoten van voedselsysteemtransitie en nemen andere DG's daarin mee. DG Research and Innovation met het kennisnetwerkprogramma FOOD 2030 en DG SANTE via

---

<sup>9</sup> Bijlage 3 gaat in op de inbreng van lobbyisten in de expert- en comitologie-comité's.

---

de F2F-strategie. Over de invloed van FOOD 2030, een beleidsinitiatief gericht op het mobiliseren van stakeholders rondom een gezamenlijke onderzoeksagenda over *future-proofing EU food systems*, zegt een respondent: 'In Brussel heeft FOOD 2030 mede mogelijk gemaakt dat er een discussie op gang is gekomen over het voedselsysteem in de breedte.' Een illustratie hiervan is dat DG CLIMA het belang van dieetverandering heeft onderkend voor klimaatbeleid. De voedselconsumptie draagt immers bij aan emissies van broeikasgassen. DG GROW heeft een platform voor overleg met de voedselindustrie<sup>10</sup> en een platform voor retailers en is betrokken bij het opstellen van de EU Code of conduct for responsible food business and marketing onder de F2F-strategie. De beweging naar meer integrale beleidsvorming over voedsel binnen de EC is vaak genoemd als noodzaak om de omslag in voedselsystemen te realiseren, maar kent de nodige obstakels bij het doorbreken van silo's binnen de EC:

'DG SANTE [beweegt] met horizontaal beleid op het terrein van andere policy units. De andere units zijn meer verticale eenheden. Gecombineerd met het hoge ambitieniveau in de beleidsdoelen en tijdsdruk leidt dat tot spanning in het beleidsproces.'

Naast alle interne afstemming binnen de afdelingen van de EC blijft externe consultatie een bron van ideeën in de beleidsvorming. Zo heeft DG SANTE met DG Joint Research Centre (JRC) met externe experts mogelijkheden verkend voor de invulling van het wettelijke kader duurzame voedselsystemen in de werkvorm van een JRC policy lab. Directe lobby is daarnaast een beproefd en gangbaar instrument. Na overleg van de TransitieCoalitie Voedsel met Eurocommissaris Timmermans en de hoogste ambtenaar van DG SANTE is er in de tekst van de F2F een vermelding opgenomen over 'true cost' en over een gekoppelde betaling van vlees en zuivel. Dit stond niet in een eerste concept van de F2F maar is in een latere versie wel opgenomen.

*In het krachtenveld rondom het Europese kennis- en innovatiebeleid over het thema 'voedsel' zijn netwerken aan het hergroeperen*

De interviews hebben weinig inzicht opgeleverd over spanningen in het krachtenveld rondom het Europese kennis- en innovatiebeleid, terwijl de belangen daar toch ook zeer groot zijn. In het algemeen is te stellen dat DG RTD door het initiatief FOOD 2030 te ontplooiën en stakeholders daaraan te verbinden de positie voor het onderzoeksveld 'voedsel' heeft versterkt in de concurrentie om de EU-onderzoeksmiddelen. Een respondent geeft aan dat onderzoeksbeleid ook op politiek niveau is verweven met de dynamiek van de roterende voorzitterschappen in de EU. Daarbij speelt de Competitiveness Council een rol. Onderzoek en innovatie is één van de beleidsterreinen waarop die Council actief is en de agenda wordt bepaald door de voorzitterschappen. Leden van het Europees Parlement zijn zeer actief met beleidsvragen en bijeenkomsten over onderzoek, maar de invloed op het beleid is beperkt. Het European Food Forum initiatief van enkele parlementsleden en de bijeenkomsten van het Science and Technology Options Assessment (STOA) Panel van het parlement worden wel met interesse gevolgd.

Een nieuwe ontwikkeling die volgt vanuit de integrale benadering van voedselsystemen is dat er meer samenwerking plaatsvindt tussen kennisnetwerken en belangenorganisaties in het domein landbouw, voedsel en bioeconomie. Vanuit de integrale benadering van voedselsystemen stuurt DG RTD er actief op aan dat Joint Programming Initiatives (JPI's) samenwerking aangaan ('hergroepering noemt een respondent dat) en met een joint research agenda komen. Het belang daarvan is om meerdere perspectieven ('meerdere lenzen') te verbinden. De JPI's Healthy Diet for a Healthy Life (HDHL), Food Security, Agriculture and Climate Change (FACCE) en Healthy and Productive Seas and Oceans (OCEANS) werken al structureel samen. DG RTD stimuleert ook dat European Technology Platforms (ETP's) samenwerken om een strategic research and innovation agenda te ontwikkelen. Van alle ETP's zijn ETP Food for Life, TP Organics, ETP Plant for the Future het meest actief in het leveren van inbreng in het kennis- en innovatiebeleid. Het European Aquaculture Technology and Innovation Platform (EATIP) is toenemend relevant. In een doorkijk naar de toekomst ziet een respondent dat het food system partnerschap onder Horizon Europe een nieuw kader gaat vormen waarbinnen de huidige netwerken gaan samenwerken als een 'nieuwe grote bubbel'.

---

<sup>10</sup> Forum for a better functioning food supply chain (mogelijk met een mandaat tot eind 2019)  
[https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en)

---

## 3.4 Reflectie

- EU-beleid en samenwerking in Europa kan de transitie versnellen naar een duurzaam voedselsysteem, vanuit het perspectief van ecologie, gezondheid, inclusiviteit en economische kracht. Het lijkt mogelijk om in een vroeg stadium, positieve invloed uit te oefenen op agenda- en beleidsvormende trajecten in de EU die kaders stellen voor de Nederlandse voedselsysteemtransitie door effectief gebruik te maken van netwerken in kennis en beleid. Voor transitie bestaat geen eenduidig beleidsrecept: soms is een dwingend kader nodig, soms eerder een samenspel. Kennis helpt daarbij het beleid door de vraag te stellen hoe we de toekomst voor ons willen zien.
- Op verschillende niveaus worden in diverse expertgroepen en gremia thema's besproken, bediscussieerd en geagendeerd die indirect of direct te maken hebben met het kennisbeleid (Horizon Europe) dat vervolgens kan worden gerelateerd aan de F2F-strategie en daarmee de transitie van voedselsystemen in de EU.
- In vergelijking met de studie van Schaik et al. (2015) zijn wij breder en dieper het landschap ingedoken, vooral door het belang te onderzoeken van de professionele belangengroepen en netwerkorganisaties in het kennis- en innovatiedomein (niveau 4) die bijdragen aan de kennisuitwisseling in de expertgroepen (niveau 3). Sommige expertgroepen zijn ingesteld bij besluit van de EC (dat zijn formele expertgroepen). En andere expertgroepen zijn opgericht door een DG (dat zijn informele expertgroepen).
- Het is een dynamisch landschap. Sommige expertgroepen bestaan al heel veel jaren, zijn blijvend ingesteld. Andere expertgroepen zijn tijdelijk – voor een bepaalde periode – ingesteld en kunnen net zo invloedrijk zijn als permanent ingestelde expertgroepen.

---

## 4 Invloed op de Europese kaderstelling door kennis, kunde en kennissen

Voortbouwend op inzichten in de richtinggevende Europese kaders voor kennis en innovatie over transitie naar duurzame voedselsystemen (hoofdstuk 2) en de besluitvormingsprocessen die daaromheen plaatsvinden (hoofdstuk 3) gaan we in dit hoofdstuk in op de vraag: 'Waar en hoe kan de directie Strategie, Kennis en Innovatie van LNV in de komende jaren de besluitvorming over die richtinggevende kaders beïnvloeden?' Meer specifiek gaan we in op de mogelijkheden voor een actieve inbreng in de Europese gremia en netwerken voor kennis- en innovatiebeleid. We gaan hierin voorbij aan de bestaande kanalen voor formele inbreng van LNV via comitologie-comités voor Horizon Europe, waarin het geven van inbreng is ingekaderd door vaststaande procedures. Voor een meer strategische invloed op beleid verdient het aanbeveling dat LNV en kennispartijen een goede directe aansluiting verzorgen van kennis en kunde (uit wetenschap en onderzoek) op de Nederlandse inbreng in Europese beleidsprocessen. De geïnterviewde experts bieden inzicht in de mogelijkheden daarvoor (zie Paragraaf 4.1). Een ander, meer indirecte vorm van invloed, is dat LNV en kennispartijen die kennis en kunde inbrengen bij de juiste 'kennissen' in de Europese netwerkorganisaties voor kennis en innovatie (Paragraaf 4.2).

### 4.1 Invloed uitoefenen door een strategische inzet van kennis in beleidsprocessen

Kennisontwikkeling en innovatie is een bouwsteen voor de uitwerking van nieuw beleid. In de F2F-strategie staat zelfs expliciet genoemd dat beleidsontwerp op basis van veldproeven en andere experimenten een rol heeft in het beleid: 'R&I can help develop and test solutions, overcome barriers and uncover new market opportunities' (Europese Commissie, 2020). Dit biedt kansen voor het aansluiten van beleid op een innovatieve praktijk en het beter benutten van de expertise van onderzoekers.

Onderzoekers kunnen helpen met het verkennen en vergelijken van verschillen in voedselsystemen en het onderling leren van oplossingen die zijn ingebed in de lokale context (zie Paragraaf 2.2). Een geïnterviewde zei hierover:

'De Nederlandse aanpak voor de voedseltransitie kan niet precies hetzelfde zijn als de Franse aanpak omdat de landbouw in Frankrijk anders is dan die in Nederland. In Frankrijk is de lokale, sociale inbedding essentieel. Wetenschappers in Nederland zouden via kennisnetwerken ervaringen kunnen uitwisselen over de verschillen tussen de landen en met die kennis via denktanks of webinars het Brusselse veld informeren.'

Hierbij is wel een valkuil om blind te zijn voor vernieuwing: 'De ambtenaren van SK&I doen er goed aan zich te scholen in transitie- en systeemkennis. Dit mede om de huidige onbalans tegen te gaan in het kennislandschap.' Verder zouden wetenschappers meer door beleidsmakers kunnen worden betrokken in de beleidsontwikkeling. 'Laat kennisdragers meedenken in beleidsdossiers', stelt één van de geïnterviewden. Vaak blijft de bijdrage van wetenschappers aan beleidsontwikkeling beperkt tot het aanleveren van een onderbouwing in de vorm van een referentie. 'Beleidsmedewerkers baseren zich graag op "externe kennis" om hun beleidsvoorstellen traceerbaar en transparant te maken.'

De inbreng van wetenschappers kan ook strategischer door kennis in de vorm van een position paper of via een seminar in te brengen in het voorgeschreven beleidsvormingsproces met betrekking tot de F2F-strategie. Dat formele proces bestaat uit een consultatie over conceptvoorstellen, dan de stakeholdersconsultatie op het formele voorstel, waarna het voorstel naar de Raad en Europese Parlement gaat.

---

De inbreng van kennis in beleidsprocessen gaat echter niet altijd goed:

‘De onderzoeksagenda’s van Horizon 2020 en van Horizon Europe duren lang, ze lopen zeker drie jaar, en komen dan met hun bevindingen, met kennis. Een beleidsmaker van de EC heeft echter vaak eerder kennis nodig, soms binnen een paar maanden. In de praktijk kan een beleidsmaker van de EC maar relatief weinig van de kennis uit de H2020 onderzoeksprogramma’s direct gebruiken.’

Als dossierhouder zetten de ambtenaren van de DG’s kennisvragen uit. Wetenschappers hebben toegevoegde waarde als de ontwikkelde kennis goed aansluit bij de beleidslijnen van de EC. Voor het inbrengen van kennis speelt het persoonlijke contact – zowel formeel als informeel – van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in Brussel met de ambtenaren van de DG’s een belangrijke rol. Maar ook het F2F-kernteam van het ministerie van LNV en van VWS is een geschikt gremium om kennis in te brengen bij de DG’s in Brussel.

We kunnen leren van het Europese besluitvormingsproces over de pulvisserij in 2019 en de rol die de Franse milieuorganisatie Bloom daarbij heeft gespeeld.<sup>11</sup> Een grote meerderheid in het EP heeft besloten voor een verbod op pulvisserij. Nederland heeft in het proces minder effectief gecommuniceerd dan een Frans blok van ngo’s en industrie.

Maar een betere aansluiting tussen kennis en beleid hoeft niet altijd een aanjager te zijn voor transitie, het kan ook ingezet worden om de status quo in het voedselsysteem bestendigen. Een regelmatig gehanteerde leidraad voor Nederland in de Europese beleidsinzet is om te voorkomen dat nieuwe regels de innovatie tegenwerkt. De aanpak kan dan zijn om te laten zien hoe binnen de bestaande regels aanpassingen mogelijk zijn die bijdragen aan het beoogde beleidsdoel, waarmee de noodzaak voor nieuwe regels wegvalt. ‘Kennis kan helpen een positie te onderbouwen vóór het goed toepassen van bestaande regels in plaats van een beleidswijziging.’ Dit perspectief is geworteld in een wens om bestaande beleidsdoelen en praktijken te laten voortbestaan en ondergraaft het idee dat een transitie, met nieuwe kansrijke doelen, noodzakelijk is.

In het kennis- en innovatiebeleid zijn goed georganiseerde netwerkorganisaties in staat om effectief invloed uit te oefenen, vooral door de kracht van de herhaling en door betrouwbaarheid in de inbreng in het proces. ‘Lobbykracht wordt gedomineerd door krachtige partijen met de middelen voor een effectieve lobby.’ Nederlandse partijen zijn goed aangesloten bij brancheorganisaties en sectorkoepels in Brussel. Dat geldt ook voor de kennissector, dat verenigd is in EURAGRI, Europese raad van academies, technologieplatforms, enz.

## 4.2 Invloed uitoefenen via expertgroepen voor kennis- en innovatiebeleid

### **Invloed op het Tweede strategische plan Horizon Europe voor de periode 2025-2027**

Via het Horizon Europe Strategic Programme Committee<sup>12</sup> worden de strategische plannen en werkplannen voor Horizon Europe vastgesteld. Dit biedt mogelijkheden voor LNV om invloed uit te oefenen op de inhoud van dat komende werkprogramma. LNV zou daartoe wel helder en eenduidig voor ogen moeten hebben welke kennisbehoefte er nog is. Met andere woorden, welke kennis ontbreekt nog als je kijkt naar het werkprogramma 2025-2028 in het kader van de transitie naar duurzame voedselsystemen in Nederland en de EU? Daartoe zou de ambtenaren van LNV en RVO, die in deze ‘Shadow Committee’ en de subgroep ‘Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment’ zitting hebben, met het Nederlandse kennisveld een gezamenlijke kennisagenda kunnen opstellen. Op basis daarvan zou dan een actieplan kunnen worden opgesteld waarmee LNV in samenwerking met Nederlandse kennisinstellingen, bijvoorbeeld via VSNU, proactief optreden en richting geven op Europees niveau aan de inhoud van het werkprogramma.

---

<sup>11</sup> Er zijn verschillende weergaves van het EU beleidsproces rondom de pulvisserij, zie bijvoorbeeld.

<https://platformoverheid.nl/artikel/het-europese-pulsverbod-eigen-schuld-dikke-bult/en>

<https://www.wur.nl/nl/nieuws/europamoet-lernen-van-het-puls-debacle-om-visserij-innovatie-mogelijk-te-maken.htm>

<sup>12</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3662>

---

Een proactieve inzet kan effectief zijn als we weten dat dit jaar DG RTD minder capaciteit voor handen zal hebben door een grote reorganisatie bij de DG RTD. En zo'n gezamenlijke kennisagenda vanuit Nederland kan ook worden ingezet bij de evaluatie van het werkprogramma 2021-2022 die in 2023 zal gebeuren.

### **Richting geven aan de voedselsysteembenadering in de EU en lidstaten via de SCAR Strategic Working Group Food Systems (SCAR FOOD)**

De werkgroep Food Systems is een relatief jonge overleggroep in de meer dan 40-jarige geschiedenis van de Standing Committee for Agricultural Research. De werkgroep is tot op heden inventariserend bezig geweest maar nog niet richtinggevend: SCAR FOOD moet zich nog bewijzen als nuttige of onmisbare schakel tussen lidstaten en de Europese Commissie in het innovatielandschap. Nederland, met LNV voorop, kan hierin een constructieve rol spelen en daarmee invloed verwerven. Het nut van de werkgroep ligt besloten in de invulling van de voedselsysteembenadering die iets onmisbaars toevoegt aan het werk van de gevestigde SCAR werkgroepen, zoals AKIS, FISH en ARCH.

Op korte termijn kan LNV daarvoor de volgende acties ondernemen:

- Het lidmaatschap van SCAR FOOD voortzetten en uitbouwen.
- Invulling geven met onderwerpen die inhaken op de kaders voor transitie naar een duurzame voedselsysteem.
- Investeren in de aanloop naar het European Partnership for Safe and Sustainable Food Systems.

Binnen SCAR schrijven Task forces position papers die door de steun van lidstaten gewicht krijgen in de Europese beleidsvorming, zoals bijvoorbeeld een recente literatuurstudie over toepassingen die door DG RTD werd uitgebracht als positiestuk voor de R&I days in 2020 (Achterbosch et al., 2019). Agenderen van één of meerdere Task Forces rond aspecten van de transitie naar duurzame voedselsystemen, bijvoorbeeld voor het inventariseren van praktijkbenaderingen rondom true cost verdienmodellen voor voedsel, rechtvaardigheid in transitie of burgerparticipatie in voedselbeleid of andere governance-modellen voor transitie. Een dergelijke task force kan ruimte bieden aan bestaande kennisacties in Nederland, bijvoorbeeld door een kennisdrager voor te stellen als penvoerder namens LNV. In een dergelijke task force kan een verbinding worden gemaakt met één of meerdere call topics in het Horizon werkprogramma 2021/22 waarin deze onderwerpen worden onderzocht. Het promoten van deze mogelijkheid binnen kennisnetwerken en Nederlandse indieningen is dan een eerste stap. Voor onderzoekers biedt dit een interessante impact pathway, die hun indiening versterkt. Afhankelijk van de thema's kan worden samengewerkt met een European technology platform, ETP Food for Life, of EIT FOOD voor een bredere inbedding. Ook het Food, Nutrition and Health Research Infrastructure, waar Nederland zich met een dozijn andere lidstaten aan heeft gecommitteerd, vormt een bouwsteen voor het SSFS partnerschap vanwege de diensten die het levert voor het uitwisselen van kennis over de omgevingsfactoren en effecten van consumptie tussen onderzoekers in wetenschap en bedrijfsleven. In de consortiavorming kan TKI Agri& Food kan ook instrumenteel zijn.

De SCAR SWG Food Systems geeft samen met DG RTD (Unit bio-economy and food systems) vorm aan de co-creatie van het Europese kandidaat-partnerschap 'Duurzame voedselsystemen voor mens, planeet en klimaat' onder Horizon Europe. Sinds eind 2020 werkt een schrijfgroep aan een voorstel voor een structuur en een kennisagenda, dat zal worden opgenomen in het werkprogramma 2023 voor Horizon Europe. De verwachting leeft dat het 'food system partnerschap' onder Horizon Europe een nieuw kader gaat vormen waarbinnen de huidige netwerken gaan samenwerken. Het ontstaan van een dergelijk georganiseerd netwerk zal de beleidsbeïnvloeding richting DG RTD sterk kunnen veranderen.

LNV coördineert de Nederlandse inzet in dit nieuwe partnerschap en werkt met WUR en Nederlandse belangenorganisaties samen aan de inrichting van het partnerschap. Een thema dat in het EP SSFS door Nederland kan worden omarmd en vormgegeven betreft de verticale samenwerking tussen verschillende lagen van bestuur in de transitie van voedselsystemen. Het lijkt dat er mogelijkheden ontstaan door ontwikkelgelden (bijvoorbeeld INTERREG) en kennisgelden (bijvoorbeeld Horizon Europe) beter te verknopen. Dit wordt door meerdere respondenten beaamd en verbonden met een aantal organisaties die LNV daarbij kan betrekken: Good Food Good Farming,<sup>13</sup> IPES Food: The International Panel of Experts on

---

<sup>13</sup> Netwerk van kritisch volgers van de nationale strategische plannen voor het GLB. Joost de Jong is hier onderdeel van.  
Bron: <https://www.goodfoodgoodfarming.eu/>

---

Sustainable Food Systems,<sup>14</sup> EU Food Policy Council, IFOAM: A Global Network of Organic Stakeholders,<sup>15</sup> Pesticide Action Network (PAN) Europe,<sup>16</sup> ICLEI en Milan Urban Food Policy Pact. De Transitiecoalitie Voedsel kan hierin instrumenteel zijn. Eén van de respondenten pleit er voor om een promotieonderzoek te wijden aan het thema verticale samenwerking, om nut en noodzaak van een dergelijke *blending* van instrumenten te bekijken voor de landbouw- en voedselpraktijk en de kansen voor lokale en/of duurzame voedselkeuze voor de consument. Gezien de urgentie lijkt een beleidsonderzoek, bij voorkeur rondom een experiment in de praktijk, een aantrekkelijke eerste stap om kansen voor meer synergie tussen beleidsinstrumenten te onderzoeken. Voor Nederland is dit relevant vanwege de noodzaak om kringlooplandbouw in te passen in een breed gedragen transitie naar een duurzaam voedselsysteem. Het bijkomend voordeel is dat kennis op dit vlak ook een basis kan leggen onder het andere partnerschap dat voor LNV hierin instrumenteel is: European Partnership 'Accelerating farming systems transition: agro-ecology living labs & research infrastructures'. Concreet kan Nederland via Louis Bolk Instituut, WUR of andere kennispartijen de samenwerking zoeken met relevante European Technology Partnerships, zoals TP Organics (bijvoorbeeld via Rogier Schulte, hoogleraar farming systems ecology, WUR) of Plants for the Future (bijvoorbeeld via Ernst van den Ende, bestuurder van WUR).

### **Inzet in de opvolging van de VN-top Voedselsystemen in 2021**

Binnen de High Level Expert Group International Platform for Food Systems Science vindt overleg plaats over de vraag of de coalities met bedrijfsleven tijdens UNFSS kan worden bestendigd in een nieuwe *EU Mission on R&I for Food Systems* (afsplitsen van de huidige Mission 'Soil Health and Food') en het European Partnership on Sustainable Food Systems for People, Planet & Climate (SFS) onder Horizon Europe.

Aan lidstaten wordt gevraagd om nationale toezeggingen in het kader van de top te delen met de EC. Nederland zet in het kader van de top in op drie prioriteiten, waaronder science-policy interface. Nederland is goed gepositioneerd: Louise Fresco was vicevoorzitter van het wetenschappelijk comité en twee leden in de EU werkgroep hebben binding met Nederland. Met PBL heeft Nederland bovendien een instituut dat sterk vertegenwoordigd is in internationale klimaatwetenschap, dat deels leunt op inbreng vanuit mondiale rekenmodellen van Wageningen Economic Research voor de landgebruik, landbouw en voedsel (Magnet).

Nederland kan koploper worden in de kennisopbouw die een internationaal panel bedient onder CFS, of specifieke voedselsessies in het IPCC of in een ander (eventueel eigenstandig) platform, door een internationaal consortium te steunen voor food system model intercomparison naar analogie van het Agricultural Model Intercomparison and Improvement Project (AgMIP). In AgMIP voeren PBL, Utrecht Universiteit en WUR met toonaangevende rekenaanmodellen verkenningen uit van klimaatimpact en klimaatmitigatiebeleid. Die bijdrage kan Nederland inbrengen in UNFSS en een Food System Observatory onder het SFS partnership.

### **Via kennis en innovatie vormgeven aan EU-voedselbeleid: invloed op EU Code of Conduct for responsible business and marketing practices**

In deze sectie schetsen we een kans om via kennisinbreng in de Advisory Group Food Chain and Animal and Plant Health<sup>17</sup> inbreng te leveren op de ontwikkeling van de EU Code of conduct on responsible business and marketing practices. Deze gedragscode is één van de 27 voorgenomen maatregelen van de F2F-strategie. Met deze vrijwillige code wil de EC duurzame voedselverwerking, groothandel, detailhandel, horeca en food services stimuleren. De bedoeling is dat de voedingsindustrie zorgt voor meer betaalbaar en gezond, duurzaam voedsel om de ecologische voetafdruk van het voedselsysteem te verkleinen. DG SANTE is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van deze code. Dat gebeurt via een co-design proces met stakeholders. Ook ambtenaren van de DG GROW en DG ENVI zijn daarbij betrokken. Op meerdere gelegenheden is over de code gediscussieerd met stakeholders. Zo is de code besproken tijdens de plenaire bijeenkomst van de Advisory Group Food Chain and Animal and Plant Health op 23 november 2020. Deze adviesgroep heeft namelijk een Special working group on the Code of Conduct for Responsible Business and

---

<sup>14</sup> The International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) brings together a diversity of expert voices to shape policy debates on how to reform food systems around the world. Bron: <http://www.ipes-food.org>

<sup>15</sup> <https://www.ifoam.bio/>

<sup>16</sup> Network of over 600 non-governmental organisations, institutions and individuals in over 60 countries worldwide working to minimise the negative effects of hazardous pesticides and to replace their use with ecologically sound and socially just alternatives. Bron: <https://www.pan-europe.info/>

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/food/expert-groups/ag-ap/adv-grp\\_fchaph\\_en](https://ec.europa.eu/food/expert-groups/ag-ap/adv-grp_fchaph_en)



---

Marketing Practices. Na tweede bijeenkomsten - in december 2020 en januari 2021 - hebben de stakeholders van deze special working group hun standpunten over de code kenbaar gemaakt aan DG SANTE en DG GROW. Op 26 januari 2021 was er een high-level stakeholder event over de Code of conduct met onder andere Eurocommissaris Frans Timmermans, de Deputy Director General SANTE, de rapporteurs van de commissie AGRI en ENVI van het Europese Parlement. De tekst voor de code is in juni 2021 vastgesteld.

Volgens een respondent kan de Code of conduct uiteindelijk in de praktijk een *game changer* zijn. Maar veel zal afhangen van de rol van supermarkten en bedrijven in de food service sector. De ontwikkeling van de code staat op de vaste agenda van het maandelijks overleg van de werkgroep van het Nederlandse F2F-team van LNV en VWS. Deze werkgroep volgt de ontwikkeling van de code. Volgens de werkgroep kan een risico zijn dat de code minder ver gaat dan lidstaten op nationaal niveau al hebben afgesproken met de industrie.

Met het publiceren en bekrachtigen van de Code of Conduct zet de EC een stap in het reguleren van de voedingsindustrie, food service sector en supermarkten en hun ketenpraktijken. Het zal moeten blijken of dit instrument op vrijwillige basis, dus zonder wettelijke normering, voldoende slagkracht biedt om de sector in beweging te brengen. Monitoring van de naleving en opvolging van de code is daarom van belang. Daarnaast is het belangrijk om in de verwachtingen over het effect van de code, ervaringen met andere vrijwillige standaarden in het voedseldomein mee te wegen.

Er zal ongetwijfeld veel kritiek komen op de code. In de uitwerking en uitvoering van de code ligt daarom een innovatieopgave besloten voor de Nederlandse sector, die te positioneren is als een test case voor de EU. Een interessant gegeven is dat partijen als World Benchmarking Alliance en de Europese Consumenten Organisatie (BEUC, met de Consumentenbond als Nederlands lid) inbreng leveren in het consultatieproces van de code. Dergelijke partijen kunnen in Nederland worden samengebracht met koepelorganisaties, adviesbureaus en kennispartijen zoals DRIFT en The Sustainability Consortium, om de Nederlandse uitwerking te begeleiden. Uit onderzoek blijkt dat het vergelijken van bedrijfspraktijken (*benchmarking*) een slagvaardig instrument is om de grote spelers in de voedingsindustrie te bewegen tot verandering in hun bedrijfsvoering. Een relevant voorbeeld is de Access to Nutrition Index. Tegelijk wordt de roep om wettelijke normering in het domein gezonde en duurzame voeding, bijvoorbeeld van voedselmarketing en inhoudsstoffen, steeds sterker. In Nederland is veel ervaring opgedaan met convenanten, waarin successen zijn geboekt (bijvoorbeeld herformulering van voedingsmiddelen met minder zout, invoering van Beter Leven keurmerk voor meer dierenwelzijn) en teleurstellingen (bijvoorbeeld de invulling van het preventieakkoord voor de volksgezondheid). Lokale beleidsmakers lopen voorop om een meer gezonde voedselomgeving te scheppen, door normering binnen hun beperkte bevoegdheden of door samenwerking met lokale gemeenschappen en ondernemers, vooral in het MKB en in de start-upfase. Ook hierin ligt een opgave besloten die relevant is voor de verdere ontwikkeling van Europese beleidskaders.

---

# 5 Conclusie en advies

## 5.1 Conclusie

### **De kernvraag in deze studie is: Waar en hoe kan LNV het Europese kennis- & innovatiebeleid voor transitie van het voedselsysteem beïnvloeden?**

Het antwoord luidt: Naast de reguliere beleidskanalen voor inbreng vanuit LNV in Europese besluitvorming kan LNV aansluiting zoeken bij bepalende werkgroepen die kaders stellen voor de Nederlandse voedselsysteemtransitie en daarbij voortbouwen op de inzet van sleutelfiguren en sleutelnetwerken in het kennisdomein. De onderbouwing van het antwoord volgt uit onderzoek rondom drie deelvragen.

#### **1. Wat is het belang van EU-beleidsvorming op kennis en innovatie voor transitie van het Nederlandse voedselsysteem?**

- EU-beleid en samenwerking in Europa kan de transitie versnellen naar een duurzaam voedselsysteem, vanuit het perspectief van ecologie, gezondheid, inclusiviteit en economische kracht. Het lijkt mogelijk om in een vroeg stadium, positieve invloed uit te oefenen op agenda- en beleidsvormende trajecten in de EU die kaders stellen voor de Nederlandse voedselsysteemtransitie door effectief gebruik te maken van netwerken in kennis en beleid. Voor transitie bestaat geen eenduidig beleidsrecept: soms is een dwingend kader nodig, soms eerder een samenspel.
- Kennis helpt daarbij het beleid door de vraag te stellen hoe we de toekomst voor ons willen zien. Het kennisdomein biedt daarnaast kansen om te experimenteren met Nederlandse oplossingen voor relevante beleidsinitiatieven van de EU zoals de Farm to Fork (F2F) strategie en de Biodiversiteitsstrategie.

Concluderend: Vanuit het perspectief van missiegedreven innovatie zijn zowel de elementen van het voedselbeleid als het kennis- en innovatiebeleid rondom voedselsystemen een integraal onderdeel van het Europese beleidskader voor transitie naar een duurzaam voedselsysteem in de EU. Het is belangrijk om goed vertegenwoordigd te zijn in Brussel met kennisbijdragen in Horizon Europe en in de vernieuwende elementen van het voedselbeleid dat in de komende jaren in de EU en Nederland wordt vormgegeven.

#### **2. Wat is het krachtenveld rondom het Europese kennis – en innovatiebeleid?**

- Op verschillende niveaus worden in diverse expertgroepen en gremia thema's besproken, bediscussieerd en geagendeerd die indirect of direct te maken hebben met het kennisbeleid (Horizon Europe) dat vervolgens kan worden gerelateerd aan de F2F-strategie en daarmee de transitie van voedselsystemen in de EU.
- Professionele belangengroepen en netwerkorganisaties in het kennis- en innovatiedomein (niveau 4) dragen bij aan de kennisuitwisseling in de expertgroepen (niveau 3) en daarmee op de hogere niveaus van politieke besluitvorming over relevante beleidskaders (niveau 1 en 2). Er is een zestal invloedrijke expertgroepen die zijn ingesteld vanuit van de EU instituties (niveau 3) en deze bouwen veelal voort op de ongevraagde adviezen, inzichten en netwerken van de beter georganiseerde netwerkorganisaties in het kennisdomein op niveau 4.

Concluderend: Voor een strategische invloed op de Europese beleidskaders is het zinvol om af te wegen welke formele expertgroepen effectief zijn op de verschillende overlegniveaus en een doorlopend inzicht te houden van wat daar gebeurt. Nederland is op sommige niveaus beter vertegenwoordigd dan op andere. Daarnaast is er nog een informeel circuit daaromheen met sleutelnetwerken waarin Nederland vaak goed is vertegenwoordigd, zij het vaak via kenniswerkers op persoonlijke titel.

#### **3. Waar en hoe kan het ministerie van LNV het Europese kennis- en innovatiebeleid beïnvloeden zodat die bijdraagt aan de versnelling van transitie van het Nederlandse voedselsysteem?**

- Kennisnetwerken en professionele belangenorganisaties rondom kennis en innovatie vormen een effectief netwerk voor informele en ongevraagde invloed op de formele besluitvorming en bieden meer mogelijkheden dan de EU expertgroepen en beleidscomités waarin LNV formele beleidsinbreng levert.

- LNV kan daarin aandacht geven aan een beperkt aantal sleutelnetwerken, zoals diverse ETP's en JPI's, omdat deze effectieve inbreng leveren in de formele expertgroepen (onder andere SCAR, Horizon Europe Shadow Group) en via persoonlijke contacten met beleidsmakers.
- Nederlandse kennisinstellingen zijn sterk vertegenwoordigd in de sleutelnetwerken rondom transitie naar duurzame voedselsystemen, waarbij Wageningen University & Research een voorname rol inneemt. Mede door de opkomst van meer integrale voedselbenaderingen is het kennisnetwerk in de EU sterk in beweging en is er ruimte voor verdere versterking van de Nederlandse positie. Vanuit het oogpunt van transitie verdient de mogelijke ondervertegenwoordiging van Nederlandse spelers in sleutelnetwerken de aandacht van LNV.
- Betere benutting van het kennisnetwerk in de beleidsvorming verdient aanbeveling. Door een betere samenwerking tussen LNV en Nederlandse kennispartijen ontstaan mogelijkheden om aanwezige kennis en expertise over het EU-voedselsysteem breder in te zetten en uit te dragen. Een goede samenspraak met LNV en betrokken ministeries over kennisontwikkeling en kennisagenda's kan bijdragen om de impact voor het beleid te vergroten, bijvoorbeeld via reguliere inbreng in het gezamenlijke F2F-overleg van de ministeries van LNV en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).
- Aan de basis van effectieve invloed liggen heldere speerpunten en vernieuwende inhoud die Nederland wil inbrengen in de formele en informele beïnvloeding van de Europese kaders. Het advies aan LNV is om drie kennisthema's te programmeren die een verbinding leggen tussen de Nederlandse en de Europese opgaven voor transitie naar een duurzaam voedselsysteem (zie paragraaf 5.2).

Concluderend: Er is onvoldoende overleg tussen afgevaardigden op de verschillende niveaus. Het is wenselijk om prioriteiten te stellen over sleutelnetwerken waar LNV bij wil aansluiten, samen met de kennisinstellingen en financiers van onderzoek.

## 5.2 Advies

Op grond van de analyse komen we ook tot een inhoudelijk advies aan LNV om op drie hoofdlijnen het kennis- en innovatiebeleid sterker te oriënteren op de Europese beleidskaders en op die manier de transitie naar duurzame voedselsystemen in Nederland te versnellen:

1. **Van AKIS naar FOKIS:** *Bewerkstellig de heroriëntatie in het Europees en Nederlands landbouwinnovatiestelsel naar een kennisinfrastructuur gericht op de transitie naar duurzame voedselsystemen.*

Vanuit de EU is in de afgelopen decennia het Agricultural Knowledge and Innovation System (AKIS) gepropageerd als een model voor innovatie in de landbouw. De Nederlandse sector was een voorloper van dat model, met zijn sterke inzet van innovatieadviseurs en praktijkonderzoek. Het stelsel was zeer effectief in het organiseren van een rol van de zogenaamde erfbetreders, dienstverlenende partijen om de boer heen die agrarische inputs, financiering en kennis leveren. AKIS heeft echter beperkingen in de omslag naar een duurzaam productiestelsel. Dat vraagt om een grotere diversiteit aan productiemethoden, een steviger ecologische grondslag en een sterkere oriëntatie op een eetcultuur die gebaseerd is op plantaardig voedsel.<sup>18</sup> FOKIS behelst een kennisinfrastructuur gericht op de transitie naar duurzame voedselsystemen, waarin innovatie gericht op de consument en maatschappelijke doelen (ecologie, gezondheid, gelijkheid) wordt gerealiseerd.<sup>19</sup> Ontwikkelrichtingen voor FOKIS zijn onder andere:

- Sterkere verbinding van landbouwpraktijken met gezonde consumptie en met innovatie door bedrijven, maatschappelijke partijen en lagere overheden (midstream segment) gericht op consumentenwaarde, minder verspilling en inbedding in de lokale gemeenschap.

<sup>18</sup> Een voorbeeld van dit onderzoeksperspectief is een recente samenwerking tussen financiers en onderzoeksgemeenschappen die werken aan duurzame en biologische voedselsystemen in een gezamenlijke oproep 'Joint Call Towards sustainable and organic food systems' van ERA-NET SUSFOOD2 and ERA-NET CORE Organic in 2019. Zie onder andere <https://tporganics.eu/foodiverse/>

<sup>19</sup> Een Europese kennisinfrastructuur die het ontwikkelen, verspreiden en leren van voorbeelden van innoverende voedselbedrijven (zoals bijvoorbeeld in het recente 'portret van pionierende boeren die bijdragen aan kringlooplandbouw in Nederland' door Wageningen Economic Research, <https://doi.org/10.18174/519070>) kan transitie naar duurzaam voedselsysteem versnellen. In Nederland pleit onder andere de Boerenraad voor een heroriëntatie van het kennis en innovatiestelsel naar een meer lokale kennisinfrastructuur. In 2022 start een samenwerking met WUR binnen Horizon Europe project FOSTER om dit nader te verkennen. Zie onder andere <https://boerenraad.nl/>

- 
- Integratie van kennis over en innovatie van vis en visserij- en aquacultuurproducten, inclusief zeeieren, en future foods met voedsel van landgebaseerde productiesystemen.<sup>20</sup>

Een handelingsperspectief wordt hier geboden door de aanstaande evaluatie van het Nederlandse AKIS door de OESO. Het verdient aanbeveling dat LNV deze exercitie aangrijpt om de aansluiting op voedseltransitie te verkennen met de AKIS-partijen. Daarbij zijn verschillende perspectieven mogelijk: bijvoorbeeld een insteek rondom veerkracht in het voedselsysteem bij schokken en externe stressfactoren van geopolitieke of klimatologische aard, een insteek rondom de bijdrage van voedselproductie aan innovatie voor gezonde en duurzame consumptie, inzet van digitale oplossingen of burgerparticipatie om burgers te betrekken bij transitie naar duurzame voedselproductiesystemen. Nederland kan hiermee ook in de toekomst het voortouw houden op de Europese beleidsvorming rondom AKIS en bijdragen aan samenhangende invulling van de beleid rondom AKIS en voedselsystemen in de SCAR.

## 2. **Met de MMIP's rond voedsel in de EU de boer op: Veranker de Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's (MMIP's) gericht op voedselsystemen in de Europese kennisprocessen.**

In de EU wordt vormgegeven aan de kaders voor sustainable food systems science. Bouwstenen daarvoor komen voort uit wetenschappelijke concepten voor missiegedreven en maatschappelijk ingebed onderzoek aan voedselsystemen. Het Europese onderzoeksveld draagt daar via kennisbeleid ook sterk aan bij, onder andere het beleidsinitiatief Food 2030 van DG Research & Innovation met tien paden naar een duurzaam voedselsysteem, positienamen van diverse kennisnetwerken (onder andere joint programming initiatives en technology platforms) en een groeiende reeks kennisprojecten. Ook de opvolging van de VN voedseltop in 2021 vindt grotendeels plaats binnen het kennisdomein, onder meer door het organiseren van de wetenschappelijke onderbouwing van besluitvorming rondom klimaattransitie, preventie van welvaartsziekten en maatschappelijke ongelijkheid. Voedsel - inclusief de primaire productie en afvalstromen - speelt mondiaal een voorname rol in elk van die transitiepaden, dus ook in Nederland. Nederland wordt wereldwijd gezien als voorloper op het concept van voedselsystemen, een concept dat steeds meer aandacht krijgt in internationale gremia.

Verschiedende onderdelen van de MMIP's geven een invulling aan innovatieopgaven rondom transitie naar duurzame voedsel op de agenda in de Europese kennisnetwerken (Selnes en Tacken, 2019). LNV heeft werkgroepen ingericht om de internationalisering van de MMIP's te versterken. Het Europese kennisdomein biedt daarvoor uitgelezen mogelijkheden. Het loont om goed te verkennen waar die elementen in Europese kennisnetwerken aan de orde komen.

Een concreet handelingsperspectief voor LNV dient zich aan rond de diverse kandidaat-partnerschappen onder Horizon Europe. Vooral het *Partnership on Sustainable Food Systems for People, Planet and Climate* ondersteunt meerdere beleidsinitiatieven gericht op de integrale aanpak van voedselsystemen. Vanwege de integrale systeemaanpak in dit EU-partnerschap sluit het aan bij de 'missie voedsel' en de aanpalende relevante opgaven in de MMIP's, de opzet van een nieuw Nederlands voedselbeleid,<sup>21</sup> beleidsvorming op EU-niveau rondom de Green deal, F2F- en de Biodiversiteitsstrategie en op mondiaal niveau sluit dit aan bij door de VN ingezette koers om meer te gaan sturen op agro-food systems.

## 3. **Ken je Pappenheimers: Ontwikkel een strategische kennisbasis over het krachtenveld en netwerk rond Europees voedsel- en kennisbeleid door bestuurskundige en politiek-economische analyse.**

Maatschappelijke transitieprocessen, zo ook de omslag naar duurzame voedselsystemen, raken aan de belangen van gevestigde partijen en dienen tegemoet te komen aan het maatschappelijk belang. Dit houdt in dat de beleidsvorming omgeven is door scherpe tegenstellingen en belangenconflicten. Beleid op de terreinen van landbouw en voedsel zijn sterk gepolariseerd in de EU door de grote economische en politieke belangen die ermee verbonden zijn. In de beleidsvorming rondom het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU komt die polarisatie sterk naar voren. In een eerder hoofdstuk werd al gesteld dat de F2F-strategie gezien kan worden als een politiek instrument om de zeggenschap over landbouw binnen de EU te verleggen

---

<sup>20</sup> Zie onder andere het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 'Strategische richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in de EU' [COM(2021) 236 final] waarin het reflecteert op de plannen van de EC voor de *Blue Economy*.

<sup>21</sup> Ministerie van LNV. Evaluatie voedselagenda 2016-2020 en het voedselbeleid. Tweede Kamerbrief, 29 maart 2022. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z05998&did=2022D12292](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z05998&did=2022D12292)

---

van het landbouwdomein naar een breder voedseldomein, onder invulling van de Europese Green Deal geleid door vicevoorzitter Timmermans en de eurocommissaris voor gezondheid en consumentenbescherming.

Het beleidsterrein kennis en innovatie is onderdeel van dit gepolariseerde landschap. In het meerjarige financiële kader, de begroting van de EU, is het na landbouw en plattelandsontwikkeling de grootste bestedingscategorie (ruim 95 miljard voor de periode 2021-2027). Het onderdeel landbouw, voedsel en bio-economie beslaat bijna 9 miljard euro en circa 9,3% van de begroting voor kennis en innovatie. In de beleidsvorming dienen de belangen voor de verdeling van deze financiële middelen te worden afgewogen. De EU heeft op het vlak van belangenafweging de reputatie ondoorzichtig te zijn. Feitelijk is de EU door het systeem van besluitvorming juist transparanter dan veel nationale overheden. Er zijn echter sterke lobby's met onevenredig veel invloed op de besluitvorming.

Voor een handelingsperspectief komt het strategisch plan voor Horizon Europe 2025/26 in beeld. LNV en kennisinstellingen kunnen ervoor pleiten om daarin een onderzoekslijn op te nemen voor de bestuurskundige en politiek-economische analyse van de besluitvorming op voedselagenda's in EU in relatie tot initiatieven van de lidstaten en lagere overheden (bijvoorbeeld de City Deals waar Nederland internationaal mee voorop loopt). Een essentieel onderdeel van die reflectie is de beschouwing op de rol van kennis- en innovatiepartijen in alle fasen van de besluitvorming, zoals probleemanalyse, visie- en ideeënvorming, impact assessment, met niet te vergeten de aandacht voor het leren van missers en voor de keerzijdes van succesverhalen.

---

# Bronnen en literatuur

- Achterbosch, T.J., A.G. Escudero, J.D. Dengerink, S. van Berkum, 2019. Synthesis of existing food systems studies and research projects in Europe. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. [https://ec.europa.eu/info/publications/synthesis-existing-food-systems-studies-and-research-projects-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/synthesis-existing-food-systems-studies-and-research-projects-europe_en).
- Béné, C. et al., 2019. 'When Food Systems Meet Sustainability – Current Narratives and Implications for Actions', *World Development* 113: 116–130, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X18303115>.
- Boekhorst, D. te, V. Steinberg, S. Burssens, 2019. D3.5 List of proposals on better alignment (in SCAR to foster impact). CASA project report. <https://scar-europe.org/index.php/casa-deliverables/item/51-d3-5>.
- Europese Commissie, 2020. A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. COM(2020) 381. Brussel <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>.
- Kok, F., P. Kramer, T. van der Maas red., 2004. Het Brussels labyrint. *Hoe Nederlanders lobbyen in Brussel*. Uitgeverij Bert Bakker. Amsterdam.
- Rathenau Instituut, 2021. Onderzoeksprogramma's met een missie – Lessen voor opgavegericht innovatiebeleid. Den Haag. [https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2021-09/Rapport\\_Onderzoeksprogramma%27s\\_met\\_een\\_missie\\_Rathenau\\_Instituut.pdf](https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2021-09/Rapport_Onderzoeksprogramma%27s_met_een_missie_Rathenau_Instituut.pdf).
- Schaik, L. van, F. Geerling-Eiff, M. Meijnders, J. Rood, K. Poppe, 2015. Europees lobbyen voor Nederlandse agrokennis. Clingendael. LEI. Den Haag.
- Schendelen, R. van, 2005. Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU. AUP, Amsterdam.
- Selnes, T., G. Tacke, 2019. Voedselbeleid in transitie; Inzicht in belemmeringen voor kringlooplandbouw. Rapport 2019-094. Wageningen Economic Research. Wageningen.
- TKI, 2021. Kennis- en Innovatieagenda Landbouw, Water, Voedsel 2020-2023. Topinstituut voor Kennis en Innovatie (TKI) namens de Topsectoren Agri&Food, Tuinbouw & Uitgangsmaterialen, Water & Maritiem. <https://kia-landbouwwatervoedsel.nl/wp-content/uploads/2021/01/KIA-LWV-20210106-100-versie.pdf>.
- Zurek, M. et al., 2019. 'Assessing Sustainable Food and Nutrition Security of the EU Food System—An Integrated Approach', *Sustainability* 10, no. 11: 4271, <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/11/4271>.

## **Geraadpleegde websites:**

- <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/> (Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities, EU)
- <https://kia-landbouwwatervoedsel.nl/> (Kennis- en innovatieagenda landbouw, water, voedsel 2020 – 2023)
- <https://susfood-db-era.net/main/> (ERA-NET Susfood2)
- <https://www.healthydietforhealthylife.eu/> (JPI HDHL)
- <https://www.interregeurope.eu/> (Interreg Europe)
- <https://ejpsoil.eu/> (EJP SOIL)

---

# Bijlage 1 Eerder onderzoek

Deze studie bouwt voort op eerder onderzoek naar de totstandkoming van Europese onderzoeksprogrammering in het domein landbouw en voedsel (Van Schaik et al., 2015). Hier volgt een korte samenvatting van relevante inzichten uit die studie.

Volgens het rapport van Clingendael en het LEI uit 2015 hebben SCAR, ERA-NET's, JPI's, DG's, Europese Parlement, Raad, belangengroepen (Copa-Cogeca en Neth-er worden genoemd), industrie, en individuele onderzoekers de totstandkoming van het EU Onderzoeksprogramma Horizon 2020 (2014-2020) beïnvloed. Vanuit de ERA-NET's en de JPI's werd invloed uitgeoefend op de keuze van onderwerpen binnen Horizon 2020. Dat gebeurde via informele weg.

En als zo'n EU Onderzoeksprogramma eenmaal is begonnen en loopt, dan kunnen er nog accenten worden gelegd op de precieze invulling ervan. Volgens het rapport waren het SCAR, ERA-NET's, JPI's, belangengroepen, industrie, andere DG's (naast DG RTD en DG AGRI), het Programma Comité SC2-H2020 en de Advisory Group Horizon 2020 en de Horizontal Advisory Group H2020 die de agenda voor het strategisch programma, het werkprogramma en de calls beïnvloedden. DG RTD had een leidende rol in dat proces. SCAR was niet leidend t.a.v. de inhoud van de werkprogramma's en calls in het kader van Horizon 2020. SCAR besprak inhoudelijk de agrokennis-onderwerpen die door de lidstaten van belang werden geacht (Schaik et al., 2015: 27). Verder speelde het Programma Comité SC2-H2020, het programma comité voor de specifieke programma voor de implementatie van Horizon 2020, een rol. De voorzitter van dit comité waren DG RTD en DG AGRI en de leden waren de nationale vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit comité richtte zich vooral op het strategische programma, het werkprogramma en de formulering van de teksten van de calls. En voor de implementatie van Horizon 2020 moest er rekening worden gehouden met het advies van onafhankelijke adviesgroepen van 'high level experts'. Daarvoor had de EC een Expert Advisory Group (EAG) samen laten stellen van 28 personen. Zij gaven aanbevelingen op de societal challenge 6 van het Horizon 2020 werkprogramma 2018-2020. Van 2017 tot 2020 was het NWO vertegenwoordigd. Comités als de Advisory Group for Societal Challenge 2 en de Horizontal Advisory Group kunnen veel invloed hebben (Schaik et al., 2015: 28).

De EC had 15 groepen van onafhankelijke experts ingesteld die advies moesten geven over de prioriteiten van aankomende Horizon 2020.<sup>22</sup> Het mandaat van die experts was voor een periode van 2 jaar met de mogelijkheid tot verlenging met nog eens 2 jaar.

---

<sup>22</sup> <https://www.eu-patient.eu/news/News-Archive/EPF-President-appointed-expert-in-the-Horizon-2020-advisory-groups/>

---

# Bijlage 2 Expert- en comitologie-comités

## Inleiding

De huidige Europese Commissie heeft 27 commissarissen. Elke commissaris heeft een beleidsveld dat zelden samenvalt met een DG. Sommigen hebben meerdere DG's. En sommige DG's hebben meer dan 1 commissaris. De Commissie is een uitzonderlijk kleine bureaucratie (Schendelen, 2005; 72). Elke policy unit van een DG heeft gemiddeld circa 20 personen. Ze besteedt veel werk uit (outsourcing) naar nationale overheden (de uitvoering en inspectie) en naar private consultants (vooral research en management). En insourcing: tijdelijk personeel voor expertwerk, nationale beleidsmedewerkers, vertegenwoordigers van lobbygroepen worden uitgenodigd om zitting te nemen in comités.

De meeste comités zijn zogeheten 'expertcomités'. Het aantal expertcomités (inclusief subcomités) bedraagt circa 80.000. Een DG heeft gemiddeld 50 expertcomités. Dat is ongeveer 2,5 per policy unit. Al deze experts – die geen enkele formele macht hebben – hebben alleen een semi-formele adviesstatus voor het voorbereiden van green papers (= definitie van het probleem), white papers (= de oplossing schetsen) en draftvoorstellen. Deze experts zijn voor 50% afkomstig van public interest groups (centrale of decentrale overheid) en voor 50% van private interest groups (profit of ngo) van de EU-lidstaten. Gemiddeld komen deze expertcomités 10 dagen per jaar samen (Schendelen, 2005; 73).

De tweede categorie comités zijn de circa 450 comités die vallen onder de comitologie. Deze 'comitologie-comités' hebben formele macht, adviserend en regelgevend. Bijvoorbeeld de Advisory Committee on Safety, Health and Hygiene at the Workplace. De comitologie-comités zijn meestal semi-formele bijeenkomsten van experts die parallel zijn verbonden (dat wil zeggen, ze vinden tegelijkertijd plaats) maar hun lopende belangen zijn in serie verbonden, van de een naar de andere bijeenkomst.

## Expertcomités

Een expertcomité of expertgroep van de EC is een adviesorgaan dat door de EC of de DG's is opgericht om hen van advies en deskundigheid te voorzien. Een expertgroep is samengesteld uit leden uit de publieke en/of private sector die meerdere keren samen komen. Er zijn 2 typen expertgroepen:

- De expertgroep die is ingesteld bij besluit van de EC. Dit noemt de EC een formele expertgroep.
- De expertgroep die is opgericht door een DG van de EC, met instemming van de verantwoordelijke Eurocommissaris en vice-voorzitter van de Commissie en de Secretariat-Generaal. Dit noemt de EC een informele expertgroep.

De expertgroepen zijn niet bedoeld om een debat met het publiek of belanghebbenden aan te gaan. Ze bieden echter een plek voor discussie over een bepaald onderwerp. Ze geven input uit een breed scala van bronnen en belanghebbenden in de vorm van meningen, aanbevelingen en rapporten. De inbreng van de expertgroepen is echter niet bindend voor de EC.

De leden van een expertgroep kunnen bestaan uit personen die op persoonlijke titel zijn benoemd, die onafhankelijk handelen en hun eigen persoonlijke mening uiten (de zogeheten type A). Een expertgroep kan ook bestaan uit personen die zijn aangesteld om een gemeenschappelijk belang te behartigen van organisaties van belanghebbenden op een bepaald beleidsterrein (de zogeheten type B). Deze personen vertegenwoordigen geen individuele belanghebbenden maar een bepaalde beleidsoriëntatie die verschillende belanghebbendenorganisaties gemeen hebben. Deze personen kunnen worden voorgesteld door organisaties van belanghebbenden. Een expertgroep kan ook nog bestaan uit organisaties in de brede zin van het woord zoals bedrijven, verenigingen, ngo's, vakbonden, universiteiten, onderzoeksinstituten, advocatenkantoren en adviesbureaus (de type C). Dan zijn er expertgroepen die bestaan uit nationaal, regionaal of lokaal autoriteiten van de lidstaten (type D). En tenslotte kan een expertgroep bestaan uit andere openbare entiteiten, zoals autoriteiten van niet-EU-landen (inclusief kandidaat-lidstaten), EU-organen, -bureaus of -agentschappen en internationale organisaties (type E).



---

### **Comitologie-comités**

De comitologie-comités<sup>23</sup> van de EU zijn opgericht door de EU wetgever (de Raad en het EP, of alleen de Raad) om de EC bij te staan bij de implementatie van Europese regelgeving. Deze comités geven formeel advies over ontwerphandelingen die de EC wil gaan aannemen. De comitologie-comités<sup>24</sup> bestaan uit nationale overheidsexperts. Dat kunnen ambtenaren zijn of experts afgevaardigd namens een lidstaat.

Deze comités bestaan uit een vertegenwoordiger (ambtenaar) van het betreffende DG van de EC, die als voorzitter fungeert, en vertegenwoordigers van de regeringen van elke lidstaat van de EU. Er zijn 3 soorten comités: regelgevende comités, comités van beheer, en raadgevende comités.

Er bestaan comitologie-comités voor vrijwel alle belangrijke beleidssectoren. De Standing Committee on Agricultural Research (SCAR), opgericht in 1974, is bijvoorbeeld zo'n comitologie-comité. De SCAR wordt voorgezeten door DG RTD.

De comités brengen advies uit over de ontwerp-uitvoeringsmaatregelen die door de diensten van de Commissie aan de comités worden voorgelegd. Voordat de comitologie-comités aan zet komen in de implementatiefase van Europese regelgeving, hebben de expertgroepen van de EC al een rol gespeeld bij de voorbereiding van wetgevingsvoorstellen.

---

<sup>23</sup> [https://www.europa-nu.nl/id/vh93pg75tux3/comitologie\\_comite](https://www.europa-nu.nl/id/vh93pg75tux3/comitologie_comite)

<sup>24</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/home>

---

## Bijlage 3 Horizon Europa

### **Ontwikkeling van het EU kennis- en innovatiebeleid<sup>25</sup>**

Het voorstel voor het nieuwe Europese onderzoeksprogramma Horizon Europa - de opvolger van Horizon 2020 voor de periode 2021-2027 - is door de EC gepubliceerd in juni 2018. En in november 2018 nam het Europese Parlement haar standpunt daarover in. Daarna kwam de Raad met een gedeeltelijke algemene oriëntatie over dat nieuwe onderzoeksprogramma, waarop het EP zijn mandaat gaf voor de start van de trilog tussen het EP, de Raad en de EC.

Op 20 maart 2019 was er een politiek deelakkoord over Horizon Europa bereikt tussen het EP en de Raad. Dat akkoord ging over de hoofdelementen van het Horizon Europa-voorstel. Het hield in dat Horizon Europa zal zijn opgebouwd uit drie pijlers. Vervolgens is de EC begonnen met het opstellen van het strategisch plan. In december 2020 werden de onderhandelaars van de lidstaten en het EP het eens over Horizon Europa en Digital Europe. Vervolgens zijn de uitkomsten van die onderhandelingen verwerkt in een wetstekst.

Op 15 maart 2021 heeft de EC het strategisch vierjarenplan voor onderzoeks- en innovatie-investeringen binnen het Europese onderzoeksprogramma Horizon Europa aangenomen. Dat strategische plan is opgesteld na een uitgebreid, publiek consultatieproces. Er zijn meer dan 8.000 bijdragen ingediend in de verschillende fases van het proces van de strategische planning. Door het plan op deze manier gezamenlijk te ontwerpen creëert de EC draagvlak.<sup>26</sup>

Dat eerste strategische plan geeft de prioriteiten voor Horizon Europa voor de periode 2021-2024 aan. Die prioriteiten vormen de basis voor de werkprogramma's van Horizon Europa. De lidstaten in de Raad hebben al ingestemd met de wetsteksten voor Horizon Europa en Digital Europe. Als in de week van 26-29 april 2021 het EP instemt met de wettekst van Horizon Europa, gaan de werkprogramma's officieel van start, wat wil zeggen dat de werkprogramma's kunnen worden gepubliceerd. De eerste oproepen (calls) voor het indienen van voorstellen werden gepresenteerd tijdens de online Europese topconferentie over onderzoek en innovatie - de Europese Research & Innovation Days - in juni 2021.

Het strategische plan gaat uit van 4 strategische richtsnoeren voor investeringen in onderzoek en innovatie en 15 algemenere impactgebieden. Die 4 richtsnoeren en gerelateerde impactgebieden zullen nog verder worden uitgewerkt in werkprogramma's van Pijler 2 van Horizon Europa. De EC heeft in de annex al een eerste voorzet gedaan hoe die 4 oriëntaties zich verhouden tot de 6 clusters binnen Pijler 2.<sup>27</sup>

Het ontwerp van het werkprogramma 2021-2022 was een iteratief proces: co-creatie met 'multiple lenses'. Er zijn een aantal programma comités en er is een overall programma comité. Verder vond afstemming plaats met lidstaten via de Program Committee van Horizon Europe. Er is een Program Committee for Cluster 6 (previously societal challenge 2/sustainable food system) en een Program Committee for the general process. Ook de SCAR werkgroepen hebben input geleverd.

Er zal een evaluatie plaatsvinden van het werkprogramma 2021-2022: wat waren de kosten en baten van zo'n co-creatieproces? De totstandkoming van het werkprogramma 2021-2022 was een zeer intensief proces met een enorme inzet van ambtenaren van de EC. De sterke oriëntatie op interne afstemming tussen de verschillende DG's ging ten koste van de externe consultatie.<sup>28</sup>

In september 2021 startte het opstellen van het Horizon Europe werkprogramma 2023-2024 in een samenwerkingsproces tussen DG RTD en de andere DG's.

---

<sup>25</sup> De informatie in deze bijlage betreft de stand van zaken in maart 2021. In de hoofdtekst is deze waar nodig bijgewerkt.

<sup>26</sup> Bron: [https://www.europa-nu.nl/id/vlh4qgeg24zs/nieuws/eerste\\_strategisch\\_plan\\_2021\\_2024\\_van?ctx=vim2bvnbd1st&s0e=vifdkm1d06kk](https://www.europa-nu.nl/id/vlh4qgeg24zs/nieuws/eerste_strategisch_plan_2021_2024_van?ctx=vim2bvnbd1st&s0e=vifdkm1d06kk)

<sup>27</sup> [www.neth-er.eu/onderzoek/het-eerste-strategisch-plan-van-horizon-europe](http://www.neth-er.eu/onderzoek/het-eerste-strategisch-plan-van-horizon-europe); geraadpleegd op 19 maart 2021).

<sup>28</sup> Interview met Karen Fabbri op 4 maart 2021.

---

## Bijlage 4 Respondenten

Hieronder een overzicht van de geïnterviewde personen:

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Datum interview</b>
Peter Jongebloed	Senior adviseur en manager EU kantoor / Wageningen Grant Office	Wageningen University & Research	5 februari 2021
Henk Westhoek	Ten tijde van het interview gedetacheerd als national expert bij DG SANTE, in de rol van policy officer	Europese Commissie, DG Consumer Protection and Safety	10 februari 2021
Willem Lageweg	Bestuurslid	Transitiecoalitie Voedsel	24 februari 2021
Joost de Jong	Adviseur voor EU-gerelateerde zaken	Transitiecoalitie Voedsel	24 februari 2021
Karen Fabbri	Adjunct-hoofd van de beleidseenheid Bioeconomy and Food Systems	Europese Commissie, DG Research and Innovation	4 maart 2021
Eric van der Sommen	Ten tijde van het interview Veterinaire en Fytosanitaire Raad	Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU	18 maart 2021

Deelnemers van de workshop 'Europese kennisnetwerken voor verduurzaming van voedselsystemen: Nederlandse posities in een veranderend speelveld', 3 februari 2022, 9:00-11:00 uur, online:

- Willemien van Asselt (LNV)
- Dorri te Boekhorst (WUR)
- Sascha Bollerman (LNV)
- Jan van Esch (LNV).
- Luc van Hoof (WUR).
- Peter Jongebloed (WUR).
- Arjan Koomen (WUR)
- Ariette Matser (WUR)
- Hans van Meijl (WUR)
- Vera Musch (LNV)
- Hans Spoolder (WUR)
- Gulden Yilmaz-Jongboom (WUR)

Organisatie:

- Thom Achterbosch (WUR)
- Marc-Jeroen Bogaardt (WUR, notulist)
- Sjaak Mesu (LNV)
- Gemma Tacken (WUR, voorzitter)

---

# Bijlage 5 Resultaten onderzoek

In deze bijlage:

- Een feitelijke weergave van de *niveaus van en gremia voor besluitvorming* rondom de Europese kaders voor transitie naar een duurzame voedselsysteem (weergegeven als blokken in figuur 2).
- Een feitelijke weergave van de *inbreng in de agenda- en besluitvormingsprocessen* (weergegeven als lijnen en pijlen in figuur 2).
- Dit materiaal ligt ten grondslag aan hoofdstuk 3.<sup>29</sup>

## Niveau 1

De plekken waar de 'policy setting decisions' (zullen) worden genomen, staan boven aan de kaart. Dat zijn het Europese Parlement en de Raad (EU Council) met ondersteuning door de Europese Commissie.

De Europese Commissie (EC) bestaat uit 27 Eurocommissarissen. Elke Eurocommissaris wordt ondersteund door 1 of meerdere Directoraat-Generaals (DG's). Centraal staan de volgende vier Eurocommissarissen:

- Frans Timmermans, Eurocommissaris voor de Europese Green Deal. Hij wordt ondersteund door DG Klimaat.
- Stella Kyriakides, Eurocommissaris voor Gezondheid en Voedselveiligheid. Zij wordt ondersteund door DG SANTE.
- Mariya Gabriel, Eurocommissaris voor Innovatie, Onderzoek, Cultuur, Onderwijs en Jeugd. Zij wordt ondersteund door DG RTD.
- Janusz Wojciechowski, Eurocommissaris voor Landbouw. Hij wordt ondersteund door DG AGRI.

De EP-commissie AGRI (Agriculture and Rural Development) bestaat uit 48 leden van het Europese Parlement en houdt zich onder meer bezig met het Europese landbouwbeleid, de kwaliteit van landbouwproducten en wetgeving over dieren.

De EP-commissie ENVI (Environment, Public Health and Food Safety) is ook een comite van het Europese Parlement. Het bestaat uit 81 leden en houdt zich bezig met milieubeleid, volksgezondheid en voedselveiligheid.

De EP-commissie ITRE (Industry, Research and Energy) bestaat uit 78 MEP's<sup>30</sup> (exclusief de plaatsvervaarders). De commissie ITRE heeft in december 2020 samen met de Commissie ENVI een advies<sup>31</sup> heeft uitgebracht over het nieuwe actieplan voor de circulaire economie. In dat advies benadrukte de commissie ITRE de rol die de kennis- en innovatiegemeenschappen van het EIT (Europees Instituut voor innovatie en technologie) spelen door het bijeen brengen van universiteiten, onderzoeksorganisaties en bedrijven met het oog op het ontwikkelen van innovatieve oplossingen en initiatieven voor de circulaire economie. De commissie wil dan ook dat die gemeenschappen beter toegankelijk zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) zodat ze kunnen deelnemen aan lokale innovatie-ecosystemen.

Het European Food Forum, opgericht in november 2019,<sup>32</sup> is ook een relevant gremium op dit niveau.<sup>33</sup> Het forum ondersteunt en informeert alle leden van het Europese Parlement bij hun activiteiten om het landbouw- en voedselsysteem beter te begrijpen en bij hun activiteiten met betrekking tot de beleidsvorming. Het forum beschouwt voedsel als een schakel voor de belangrijkste EU-beleidsdoelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling, volksgezondheid, klimaatverandering en landbouw. Het forum neemt zelf geen standpunt in over specifieke beleidskwesties en behartigt geen specifieke belangen.<sup>34</sup> Het is

---

<sup>29</sup> De informatie in deze bijlage betreft de stand van zaken in maart 2021. In de hoofdtekst is deze waar nodig bijgewerkt.

<sup>30</sup> De Nederlandse MEP's in deze commissie zijn Tom Berendsen (CDA), Bart Groothuis (VVD) en Robert Roos (FvD, sinds kort JA21). Mohammed Chahim (PvdA, plaatsvervanger) en Rob Rooker (FvD, sinds kort JA21) zijn plaatsvervanger.

<sup>31</sup> De rapporteur was Patrizia Toia.

<sup>32</sup> <https://europeanfoodforum.eu/about-eff/>

<sup>33</sup> Interview met Karen Fabbri op 4 maart 2021.

<sup>34</sup> <https://lobbyfacts.eu/representative/161a3acfb7004159acf6f482d2b33990/european-food-forum>

een forum waar regelmatig wordt gediscussieerd over uitdagingen en kansen voor de samenleving ten gevolge van belangrijke thema's van het landbouw- en voedselbeleid. Het forum wil daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van overheidsbeleid door die belangrijke thema's en opkomende trends op EU- en mondiaal niveau te integreren en te bevorderen, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan onderzoek en innovatie. Zo heeft het forum op 9 december 2020 een bijeenkomst gehouden over het onderwerp 'European research and innovation for the agri-food sector beyond 2020'. En op 14 januari 2021 had het forum een bijeenkomst gehouden waarbij is gesproken over de acties in 2021 van de Farm to Fork-strategie met directeurs van DG SANTE, DG AGRI, DG ENV en DG GROW en ambtenaren van de nationale overheden (Duitsland, Portugal, Slovenië) namens de trio EU Council Presidency.<sup>35</sup>

Ten slotte is er het STOA panel voor de toekomst van wetenschap en technologie, een integraal onderdeel van het Europese Parlement. STOA bestaat uit 27 leden van het EP die zijn genomineerd door de 11 permanente commissies van het EP: AGRI, CULT, EMPL, ENVI, IMCO, INTA, ITRE, JURI, LIBE, REGI en TRAN.<sup>36</sup> Voor de periode 2019-2024 hebben de volgende thema's en beleid prioriteit voor STOA: artificial intelligence and other disruptive technologies; de Green Deal; quality of life; science, technology and innovation; societal and ethical challenges; economic challenges; legal challenges. Het STOA panel vergadert maandelijks over hun projecten en komende activiteiten.

STOA organiseert regelmatig discussieforums, meestal in de vorm van workshops, over opkomende en relevante technisch-wetenschappelijke onderwerpen van politiek belang. De sprekers zijn doorgaans beleidsmakers, politici, vertegenwoordigers van de wetenschappelijke gemeenschap en de samenleving in het algemeen en andere experts. Op die evenementen stellen leden van het EP vragen aan en wisselen van gedachten met deskundigen over onderwerpen die verband houden met parlementaire zaken of onderwerpen van actueel belang. Zo vond op 24 januari 2018 in Brussel een workshop plaats over 'EU mission-oriented Research & Innovation policy. Reflections towards the next Framework Programme'.<sup>37</sup> En recentelijk, op 2 februari 2021, hield STOA een online event met als onderwerp 'Exploring synergies between Horizon Europe and the EU Structural and Investment Funds'.<sup>38</sup> Tijdens dit event sprak onder andere Martin Kern, directeur van het European Institute of Innovation and Technology (EIT).<sup>39</sup> STOA organiseerde op 21 mei 2021 een discussie over microbiome onderzoek, meer specifiek over de 'Health and economic benefits of microbiomes'.<sup>40</sup>

## Niveau 2

Onder het eerste niveau staan de plekken waar de policy-shaping decisions ( $\approx$  advice) worden genomen. Dat zijn de Directoraat-Generaals (het ambtelijk apparaat). De kaart richt zich vooral op de volgende DG's:

- DG Research and Innovation (DG RTD) dat bestaat uit 9 directoraten. Binnen het Directoraat B 'Healthy Planet' bevindt zich de Policy Unit B.2 Bioeconomy & Food Systems'.
- DG for Health and Food Safety (DG SANTE) dat bestaat uit 7 Directoraten. Binnen het Directoraat D 'Food Sustainability and International Relations' bevindt zich de Policy Unit D.1 'Farm to Fork Strategy'.
- DG Agriculture and Rural Development (DG AGRI) dat bestaat uit 10 directoraten. Binnen het Directoraat F 'Outreach, Research and Geographical Indications' bevindt zich de Policy Unit F.2 'Research and Innovation'.
- DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (DG GROW). Deze DG is verantwoordelijk voor het Europees beleid betreffende de interne markt, industrie, ondernemerschap en MKB. DG GROW heeft een platform voor overleg met de voedselindustrie en een platform voor retailers.<sup>41</sup> DG GROW is betrokken bij het opstellen van de EU Code of conduct for responsible food business and marketing onder de Farm to Fork strategie.
- Joint Research Centre (DG JRC). Deze DG valt onder de verantwoordelijkheid van Mariya Gabriel, Commissaris voor innovatie, onderzoek, cultuur. DG JRC is de interne wetenschappelijke dienst van de EC en ondersteunt de beleidsvorming van de EU met onafhankelijk, wetenschappelijk advies. De JRC policy

<sup>35</sup> <https://europeanfoodforum.eu/events/>

<sup>36</sup> <https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/about/history-and-mission>

<sup>37</sup> <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/194485/Booklet-original.pdf>

<sup>38</sup> <https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/events/details/exploring-synergies-between-horizon-euro/20210114WKS03181>

<sup>39</sup> [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/227621/4.%20Booklet%20synergies\\_final.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/227621/4.%20Booklet%20synergies_final.pdf)

<sup>40</sup> <https://epthinktank.eu/2021/06/21/microbiomes-small-little-things-that-run-life-on-earth/>

<sup>41</sup> Forum for a better functioning food supply chain (mandate ran out end-2019)  
[https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en)

---

labs van DG JRC ondersteunen DG SANTE in het organiseren van inbreng van wetenschappelijke expertise in het beleid van DG SANTE.<sup>42</sup>

Daaronder functioneren talrijke gremia met eigen verantwoordelijkheden, rollen en taken, die bijdragen aan op te stellen, regelgeving, richtlijnen, kaders en instrumenten voor het toekomstbestendig duurzame voedselsysteem. De uitkomsten van deze gremia zijn divers: visies, richtinggevende kaders, adviezen, onderzoekresultaten. Ook de samenstellingen van de gremia zijn divers: vertegenwoordigers van overheden, onderzoekinstellingen, onderwijs, ngo's, bedrijfsleven. Dit krachtenveld is dynamisch. Er ontstaan nieuwe groepen en nieuwe onderlinge relaties.

### Niveau 3

Op dit niveau zijn de relevante *expertgroepen* in kaart gebracht. Het gaat hier om expertgroepen van de EC en adviesorganen die niet zijn opgericht door de EC maar door de wetgever van de EU (de Raad en het EP, of alleen de Raad). Die adviesorganen hebben een soortgelijke rol als die van expert groepen en worden bestuurd en financieel beheerd door de EC.

Voor DG RTD zijn er totaal 32 expertgroepen waarvan de volgende een belangrijke rol spelen m.b.t. Horizon Europe (Food 2030) en de Farm to Fork strategie:

#### 1. Het Horizon Europe Strategic Programme Committee (SPC)<sup>43</sup>

Dit comité treedt op als 'shadow' Strategic Configuration van het Horizon Europe Programme Committee. Het is een informeel en tijdelijk ingestelde expertgroep.<sup>44</sup> Deze expertgroep *geeft advies* aan de EC bij de voorbereiding van de uitvoering van het Horizon Europa programma, en vooral gericht op het proces van de strategische planning voor Horizon Europa. De expertgroep wordt aangestuurd vanuit DG RTD. De directeur van Directoraat A van DG RTD zit de vergaderingen voor. De groep bestaat uit 29 personen. Elke lidstaat heeft dus een vertegenwoordiger en nog 2 van Noorwegen en IJsland. Het comité heeft de volgende 20 subgroepen:<sup>45</sup>

1. Adaptation to Climate Change Including Societal Information.
2. Cancer.
3. Healthy Oceans, Seas, Coastal and Inland Waters.
4. Climate-Neutral and Smart Cities.
5. Soil Health and Food.
6. Minimum Standards for the operation of national support structures under Horizon Europe.
7. Transnational Forum for European R&I Partnerships.
8. European Research Council (ERC).
9. Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA).
10. Research Infrastructures.
11. Health.
12. Culture, creativity and inclusive society.
13. Civil Security for Society.
14. Digital, Industry and Space.
15. Climate, Energy and Mobility.
16. Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment.
17. The European Innovation Council (EIC) and European Innovation ecosystems.
18. Widening participation and strengthening the European Research Area.
19. Fission.
20. Fusion.

#### 2. De Group of Chief Scientific Advisors

Dit is een formeel en permanent ingestelde expertgroep. Deze expertgroep geeft onafhankelijk wetenschappelijk advies aan de EC ten behoeve van policy making en werkt nauw samen met het Scientific Advice for Policy by European Academies consortium (SAPEA). Het SAPEA consortium bestaat uit een bestuur

---

<sup>42</sup> Interview met Karen Fabbri op 4 maart 2021.

<sup>43</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3662>

<sup>44</sup> In het EU register heeft deze expertgroep de code E03662.

<sup>45</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3662>

---

van 5 personen<sup>46</sup> en een ondersteunend team. In dat team zitten onder andere 5 scientific policy officers<sup>47</sup> De Group of Chief Scientific Advisors en SAPEA en een secretariaat in DG SANTE tezamen worden het Scientific Advice Mechanism (SAM) genoemd. De secretaris van de SAM is een ambtenaar van DG RTD. De SAM heeft een directe relatie met het College van Eurocommissaris(sen) en levert gevraagd en ongevraagd advies.

De 'Group of Chief Scientific Advisors' bestaat uit 7 personen (tot voor kort 1 Nederlander). De samenstelling van deze groep verandert in de tijd. De groep komt ongeveer 5 keer per jaar samen om te vergaderen. Deelnemers aan de vergadering zijn de 7 adviseurs, paar mensen van SAPEA en circa 8-10 ambtenaren van 1-2 DG's (waaronder uiteraard DG RTD). Er wordt vergaderd over de inhoud van de scientific opinions die de groep opstelt. Tijdens de vergaderingen wordt ook gediscussieerd over komende opinions en mogelijke toekomstige onderwerpen. De 'Scientific opinions' worden uiteindelijk aangeboden aan de Eurocommissaris(sen) en gaan dus naar de DG's – bepaalde policy units - voor verder beleidsontwikkeling. Zo'n opinion kan bijvoorbeeld de basis vormen voor de uitvoering van de Europese Green Deal. Als een scientific opinion is opgeleverd, wordt vaak een paar maanden erna nog een openbare bijeenkomst georganiseerd door de SAPEA waarin onder andere de belangrijkste aanbevelingen uit de scientific opinion worden besproken.

SAPEA heeft in 2020 een advies uitgebracht over voedselsystemen, in samenwerking met externe experts (waaronder ook Nederlandse wetenschappers) en met medewerking van DG RTD.<sup>48</sup> Dit adviestraject droeg bij aan de totstandkoming van de Green Deal en Farm to Fork strategie. In 2021 bracht SAPEA een wetenschappelijk advies uit getiteld 'A systemic approach to the energy transition in Europe'.<sup>49</sup> Dit advies beoogt bij te dragen aan de voorbereiding, versnelling en facilitering van de energietransitie in Europa, waarbij wordt uitgegaan van de huidige stand van kennis over de mogelijke transitiepaden.<sup>50</sup> SAPEA zal de group of scientific advisors ook ondersteunen bij een nieuw advies over strategisch crisismanagement in de EU.<sup>51</sup>

### **3. De High Level Expert Group International Platform for Food Systems Science (IPFSS)<sup>52</sup>**

Dit is een informeel en tijdelijk ingestelde expertgroep. Op 17 februari 2021 was de virtuele kick-offmeeting; de EC heeft deze groep toen gelanceerd. Deze groep zal naar verwachting 18 maanden samenwerken en heeft inbreng vanuit Nederland. Deze expertgroep heeft geen subgroepen. Deze expertgroep heeft als mandaat om de behoeften, opties, effecten en mogelijke aanpak voor een International Platform voor Food Systems Science (IPFSS) te beoordelen. De activiteiten zijn in de context van het FOOD 2030 R&I mandaat dat de Farm to Fork strategie en de bredere beleidsprioriteiten van de Green Deal moet ondersteunen. De eerste bevindingen bestaan uit een aantal *opties en beleidsaanbevelingen* voor het verder versterken van de internationale interface tussen wetenschap en beleid voor een betere governance van voedselsystemen. Deze expertgroep zal nauw samenwerken met DG RTD en andere belangrijke DG's.<sup>53</sup>

### **4. De Standing Committee for Agricultural Research (SCAR)**

Het Permanent Comité voor onderzoek in de landbouw (Standing Committee for Agricultural Research - SCAR) is opgericht in 1974. De belangrijkste taak van het comité was toen de nationale onderzoeksinspanningen te structureren en te coördineren en deze in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Met het vernieuwde en verruimde mandaat in 2005 heeft SCAR zich stevig gevestigd in een rol als een van de belangrijkste structurerende spelers in en van de Europese Onderzoeksruimte.

Tijdens de 33e plenaire meeting van SCAR op 16 december 2020 is gesproken over de afgelopen SCAR Foresight conferentie van 5<sup>e</sup> SCAR Foresight. De 5<sup>e</sup> Foresight exercise van de SCAR was een informeel en

---

<sup>46</sup> Geen Nederlanders.

<sup>47</sup> Geen Nederlanders.

<sup>48</sup> <https://op.europa.eu/s/v5lK>

<sup>49</sup> <https://op.europa.eu/s/v5lQ>

<sup>50</sup> Minutes of the 26th meeting of the European Commission's Group of Chief Scientific Advisors.

<sup>51</sup> <https://sapea.info/topic/crisis-management/>

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/new-high-level-expert-group-assess-need-international-platform-food-systems-science-2021-feb-17\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/new-high-level-expert-group-assess-need-international-platform-food-systems-science-2021-feb-17_en)

<sup>53</sup> Karen Fabbri, plaatsvervangend hoofd van policy unit C.2 Bioeconomy & Food Systems van DG RTD, is secretaris van de werkgroep.

---

tijdelijk ingestelde expertgroep getiteld 'Natural resources and food systems: Transitions towards a safe and just operating space'. Deze expertgroep bestond uit 14 personen. Zij hebben op 21 december 2020 hun rapport gepubliceerd.

In december 2020 heeft de SCAR task force een paar voorstellen gedaan om SCAR te versterken zoals het oprichten van een nieuwe SCAR Strategische Werkgroep Agro-ecologie waarmee ze in januari 2021 willen starten.<sup>54</sup>

De SCAR Strategic Working Group Food Systems is een aantal jaren geleden op verzoek van DG RTD opgericht. Deze SWG heeft onder voorzitterschap van INRAE en het Finse Ministerie van Landbouw recent de volgende discussies geprioriteerd: voedselsystemen van de toekomst, wetenschap vertalen naar beleid, en het debat over het voedselverspillingsmanagement.

De SCAR SWG Food Systems geeft samen met DG RTD (Unit bio-economy and food systems) vorm aan het ontwerptraject van het kandidaat-partnerschap 'Duurzame voedselsystemen voor mens, planeet en klimaat' onder Horizon Europa.<sup>55</sup> Na een reeks workshops en een verkennend vragenonderzoek waarin de interesse van lidstaten in dit partnerschap is gepeild, heeft een groep experts (met inbreng vanuit Nederland) een voorstel op hoofdlijnen geschreven. In de loop van 2021 werkt deze groep deze verhaallijn uit tot een volledig voorstel, dat na beoordeling door een intern partnerschapscomité van de Europese Commissie zal worden opgenomen in het werkprogramma 2023 voor Horizon Europa.

Daarnaast heeft de SCAR Fish SWG strategische bijdragen geleverd aan de EU-Biodiversiteitsstrategie, de Farm to Fork-strategie, het GLB en GVB, de Horizon Europa Partnerschappen, in het bijzonder aan een ander kandidaat-partnerschap 'A climate neutral, sustainable and productive Blue Economy'. SCAR Sustainable Animal Production CWG heeft samen met ERA-NET SusAn een workshop gehouden over 'Future Scenario building for sustainable livestock production in Europe'.<sup>56</sup>

Voor DG SANTE zijn de volgende 2 expertgroepen van belang in het kader van de F2F strategie en de transitie van voedselsystemen:

### **1. De Expert Group on General Food Law and Sustainability of Food Systems<sup>57</sup>**

Dit is een informeel en permanent ingestelde expertgroep. Deze groep met de naam Expert Group on General Food Law is opgericht in 2014. De groep is samengesteld uit de vertegenwoordigers die deskundig zijn op het gebied van levensmiddelenwetgeving. Maar die samenstelling van de groep van deskundigen past niet meer goed bij kwesties die nu worden besproken met betrekking tot de implementatie van de Farm to Fork-strategie. Het gaat over horizontale kwesties met betrekking tot de voedselketen dus verder dan levensmiddelenrecht. En dat vereist een breder en verdiept scala aan expertise. Daarom heeft DG SANTE in overleg met de lidstaten deze groep verbreed en zijn ook de naam en taken van de groep gewijzigd.<sup>58</sup> Deze expertgroep zal werken aan de bouwstenen van de legislative framework of the EU Farm to Fork Strategy. Ze zullen aanbevelingen doen aan de Europese Commissie die helpen bij het opzetten van de transitie naar gezonde en duurzame voedselsystemen. Via een JRC Policy Lab worden externe experts betrokken in een participatieve opzet om opties te verkennen voor de instrumenten en benaderingen in de voorgenomen wetgeving.

---

<sup>54</sup> Voor een analyse van SCAR in het landschap: Dorri te Boekhorst (WUR), Vera Steinberg (BLE), and Sylvia Burssens (EV ILVO / Task Lead). D3.5 List of proposals on better alignment (in SCAR to foster impact). <https://scar-europe.org/index.php/casa-deliverables/item/51-d3-5>

<sup>55</sup> Het European Partnership for Sustainable Food System for People, Planet & Climate is een van de acht kandidaat-partnerschappen binnen het domein voedsel, bioeconomie, natuurlijke hulpbronnen, landbouw en milieu: [https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/european-partnerships-horizon-europe/candidates-food-security\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/european-partnerships-horizon-europe/candidates-food-security_en)

<sup>56</sup> Summary minutes of the 33rd Plenary (virtual) Meeting of SCAR on 16 December 2020 (<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/documents/071995/1/consult?lang=en>).

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/general-food-law/expert-group-general-food-law\\_en](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/general-food-law/expert-group-general-food-law_en)

<sup>58</sup> De gewijzigde samenstelling van deze groep is niet gepubliceerd.



---

## 2. De Advisory Group Food Chain and Animal and Plant Health<sup>59, 60</sup>

Deze groep bestaat uit 45 EU stakeholder organisaties<sup>61</sup> die vertegenwoordigen boeren, landbouwcoöperaties, voedingsmiddelenindustrie, retailers, consumenten, professionals, ngo's, en 14 stakeholder organisaties met de rol van waarnemer (type C expertgroep). Het is een formeel en permanente expertgroep. In het kader van de Farm to Fork-strategie is DG SANTE in 2021 bezig om deze adviesgroep uit te breiden.

DG SANTE heeft deze groep betrokken bij de ontwikkeling van de Farm to Fork strategie via presentaties door Alexandra Nikolakopoulou, hoofd van policy unit D.1 van DG SANTE. Daarbij werd gerefereerd aan de belangrijkste conclusies van het advies 'Towards a Sustainable Food System' van de Group of Chief Scientific Advisors.

Deze advisory group heeft een aantal working groups waaronder de Special Working Group over de Code of Conduct for responsible and marketing practices en de ad-hoc meetings over de Farm to Fork strategy.

Voor DG AGRI zijn er totaal 32 expert groups (= expertcomités).

De volgende twee relevante gremia zijn inmiddels van de kaart verdwenen omdat ze tijdelijk ingesteld waren. Deze twee gremia zijn wel van invloed geweest op de agendavorming die momenteel plaats vindt:

### De Mission Board 'Soil health and food'<sup>62</sup>

Dit was een informeel en tijdelijk ingestelde expertgroep dat bestond uit 15 high level experts<sup>63</sup> bijgestaan door een 'assemblee' van experts.<sup>64</sup> Missies zijn een nieuw instrument onder Horizon Europa. Missies worden door de EC gedefinieerd als een grootschalige portfolio van onderzoeks- en innovatieactiviteiten om een maatschappelijk doel te bereiken. Ze moeten resulteren in nieuwe manieren om onderzoek en innovatie te doen, ook door wetenschap beter te verbinden met burgers. En missies zullen ook kijken naar instrumenten die verder gaan dan onderzoek, dat wil zeggen gericht op beleidsinstrumenten en andere prikkels die nodig zijn om de doelstellingen van de missie te realiseren. Het gebied van de missie 'Soil Health and Food' wordt aangestuurd door DG AGRI (dat tevens het secretariaat van het mission board was) en DG RTD en gebeurde in nauwe samenwerking met de DG ENV, DG CLIMA, DG SANTE en DG JRC.<sup>65, 66</sup> Tijdens de European Research en Innovation Days in september 2020 heeft de Mission Board zijn definitieve aanbevelingen gedaan aan de EC. De missie luidt: caring for soils is caring for life. De mission board heeft gesteld dat het hoofddoel van de missie is dat tegen 2030 ten minste 75% van alle bodem in elk land van de EU gezond is en in staat om essentiële diensten te leveren waarvan de mensen afhankelijk zijn. De missieactiviteiten zullen moeten zorgen voor het combineren van onderzoek en innovatie, opleiding en advies, en voor demonstratie van goede praktijken voor bodembeheer met behulp van 'Living Labs' (dat zijn experimenten en innovatie in een praktijksituatie) en 'Lighthouses' (dat zijn plekken waar goede praktijken worden gedemonstreerd). In de eerste helft van 2021 vindt de voorbereiding plaats van de implementatieplannen van de mission, onder andere via een oproep om goede praktijken in te dienen voor bodembeheer voor verschillende soorten landgebruik.<sup>67</sup> En vanaf de tweede helft van 2021 zal de mission worden geïmplementeerd met activiteiten in de lidstaten. Hiervoor kan het secretariaat van de missie in DG AGRI terugvallen op bestaande samenwerkingsverbanden voor landbouwinnovatie, zoals EIP AGRI.

---

<sup>59</sup> [https://ec.europa.eu/food/expert-groups/ag-ap/adv-grp\\_fchaph\\_en](https://ec.europa.eu/food/expert-groups/ag-ap/adv-grp_fchaph_en)

<sup>60</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=860>

<sup>61</sup> AESGP, AIPCE-CEP, Animal Health Europe, AVEC, BEUC, CEFIC, CELCAA, CLITRAVI, COCERAL, COGECA, COPA, ECPA, ECSLA, EFFAT, EFPRA, EHPM, ELO, ENA, EOCC, EPBA, EU specialty food ingredients, EuroCommerce, Eurogroup for Animals, FACE, FEAP, FEDIAF, FEFAC, FEFANE, FESASS, Friends of the Earth Europe, FoodDrinkEurope, FoodServiceEurope, Freshfel Europe, FVE, HOTREC, IFOAM, Independent Retail Europe, IPIFF, PAN Europe, PFP, Slow Food, SMEunited, SNE, UECEBV.

<sup>62</sup> [https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe/soil-health-and-food\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe/soil-health-and-food_en)

<sup>63</sup> Catia Bastioli (Italië), Borbala Biro (Hongarije), Johannes Bouma (emeritus professor bodemwetenschappen, WUR), Emil Cienciala (Tsjechië), Bridget Emmett (GB), Lachezar Filchev (Bulgarije), Emile Frison (België), Alfred Grande (Oostenrijk), Zita Kriauciuniene (Litouwen), Teresa Pinto-Correia (Portugal), Marta Pogrzeba (Polen), Jean-Francois Soussana (Frankrijk), Cees Veerman (voorzitter van de mission board; oud-minister van LNV), Carmen Vela Olmo (Spanje), Reiner Wittkowski (Duitsland).

<sup>64</sup> Nederlandse inbreng in de assemblee kwam van Prof. Wim H. Van der Putten (Wageningen University). Bron:

[https://ec.europa.eu/info/files/members-mission-assembly-soil-health-and-food\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/members-mission-assembly-soil-health-and-food_en)

<sup>65</sup> Minutes van de eerste bijeenkomst op 13 september 2019.

<sup>66</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3668>

<sup>67</sup> <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/news/call-evidence-management-actions-which-improve>

---

Het valt op dat in de uiteindelijke aanbeveling van de Mission Board Soil health and food aan de EC de aandacht voor het domein 'voedsel' is verdwenen. In de ambtelijke voorbereiding naar de UN Food Systems Summit 2021 is aan de orde gekomen dat een specifieke Mission voor voedselsystemen momenteel stuit op beperkingen in middelen (capaciteit en financieel) maar wellicht op termijn wenselijk is. Mogelijk vormt het partnerschap 'Veilige en duurzame voedselsystemen voor mens, planeet en klimaat' een opstap voor een Mission on Food Systems.

### **De Food2030 Independent Expert Group**

Dit was een expertgroep dat bestond uit 12 personen.<sup>68</sup> Deze groep had de opdracht van de EU gekregen om 'to assess R&I achievements, reinforce Food 2030 narrative, and explore possible future orientations for Food 2030'. De opdracht liep van september 2017 tot mei 2018. De expertgroep heeft in 2018 hun rapport 'Recipe for change' gepubliceerd. An agenda for a climate-smart and sustainable food system for a healthy Europe' gepubliceerd voor DG RTD. Het rapport heeft DG RTD geholpen om de 10 pathways te benoemen en om te werken naar projectvoorstellen in het werk programma van Horizon Europe voor 2021 en 2022. Voor elke pathway zijn twee projecten opgenomen in het werkprogramma voor Cluster 6 van Horizon Europe. De thema's zijn terechtgekomen onder destination 2, destination 6 en governance. DG RTD verwacht dat de projectvoorstellen, die reageren op de call van het werkprogramma van Horizon Europe, een impact zullen hebben op de doelstellingen van Food2030.

### **Niveau 4**

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.

#### **1. JRC EU Policy Labs: Sustainable Food System, Legislative Framework for Sustainable Food Systems**

Vanuit DG JRC is het EU Policy Lab on Sustainable Food System ingesteld. Dit policy lab is geen formeel expert comité. Het heeft een expert group ingesteld. Dit policy lab brengt in kaart de sleutelvariabelen in het mondiale voedselsysteem. Het probeert de stakeholders te begrijpen die zijn betrokken op alle niveaus van de voedselwaardeketen en analyseert hoe de verschillende onderdelen van het voedselsysteem interacteren met elkaar. Dit doet het policy lab via een co-design proces met de betrokken DG's en door een serie van workshops en expert consultaties. Meer recent is een JRC Policy Lab ingericht ter verkenning van mogelijke contouren voor het Legislative framework for sustainable food systems.<sup>69</sup>

#### **2. EIT Food**

Het European Institute of Innovation and Technology<sup>70</sup> (EIT) is een onafhankelijk orgaan van de EU dat in 2008 is opgericht om innovatie te stimuleren in heel Europa. Het EIT brengt toonaangevende bedrijven, onderwijsinstellingen en onderzoeksorganisaties samen om grensoverschrijdende partnerschappen te vormen. Dit worden innovatiegemeenschappen genoemd. Elke innovatiegemeenschap is toegewijd aan het vinden van oplossingen voor een specifieke uitdaging. Deze innovatiegemeenschappen ontwikkelen innovatieve producten en diensten, starten nieuwe bedrijven en leiden een nieuwe generatie ondernemers op. Het EIT is een van de drie componenten van de pijler 'Innovatief Europa' van het Horizon Europe-programma. Horizon Europe verstrekt de financiering voor het EIT uit de lange termijn begroting 2021-2027 van de EU. Op deze manier wordt verschillende innovatiegemeenschappen van EIT gefinancierd door de EU: EIT Food, EIT Innovation Communities, EIT Climate-KIC, EIT Digital, EIT Health, EIT InnoEnergy, EIT Manufacturing, EIT RawMaterials, EIT Urban Mobility, en EIT Alumni. Deze Innovation Communities worden ook wel KIC's genoemd: Knowledge and Innovation Communities.

EIT Food is een pan-Europese organisatie (hoofdkantoor in Leuven, België) dat streeft naar een inclusieve en innovatieve gemeenschap waar de consument actief bij betrokken is. Het managementteam van EIT Food bestaat uit 7 personen. Er is supervisory board van 8 personen. Verder zijn er vijf regionale kantoren met een eigen directeur.<sup>71</sup> EIT Food heeft een strategische agenda voor 2018-2024 opgesteld. EIT Food zet

---

<sup>68</sup> Voorzitter was Krijn Poppe van WUR.

<sup>69</sup> De groep bestaat uit onder andere Stephanie Wunder, Olivier De Schutter, Erik Mathijs, Betina Bergmann Madsen, Pierre-Marie Aubert, Urs Niggli, Nikolai Pushkarev, Ashley N.P. Allen, Krijn Poppe, Anja Katalin De Cunto, Talis Tisenkopfs, David Baldock en nog 18 andere deskundigen.

<sup>70</sup> <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/european-institute-innovation-and-technology-eit>

<sup>71</sup> <https://www.eitfood.eu/contact/#regions>

---

jaarlijks een call voor voorstellen uit.<sup>72</sup> De EC werkt met EIT Food samen voor het vergroten van de inzet van bedrijfsleven in kennis- en innovatie rond voedsel

### 3. EIT Climate-KIC

Binnen de programmering van dit Europese instituut is ruimschoots aandacht voor de rol van voedsel in duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en maatschappelijke transitie. Een voorbeeld is de City Food Deal van de stad Groningen, die is opgezet met financiering vanuit het door dit EIT gefinancierde project REFRAME.<sup>73</sup>

#### European Technology Platform

Europese technologieplatforms (ETP) waren de eerste publiek-private samenwerkingsverbanden op het gebied van onderzoek op Europees niveau. De ETP's hebben geen specifieke financiering en zijn min of meer coördinatie- en adviesstructuren die helpen bij het definiëren van de onderwerpen van onderzoeksprogramma's op Europees, nationaal en regionaal niveau.<sup>74</sup> In een ETP stellen bedrijven en onderzoeksinstituten samen een strategische onderzoeksagenda (SRA) vast voor een specifiek technologiegebied. De industrie neemt meestal het initiatief. Deelnemers aan een ETP kunnen zo invloed uitoefenen op de Europese R&D-agenda en op Horizon 2020 zelf. Verder biedt deelname vaak goede mogelijkheden om internationale relaties aan te gaan. Iedere organisatie die (in meer of mindere mate) actief wil zijn, kan lid worden van een ETP. Inmiddels zijn bijna 40 platforms actief.<sup>75</sup> Op het terrein van bio-based economy bestaan de volgende zes ETP's: EATIP (European Aquaculture TP), FABRE TP (Farm Animal Breeding and Reproduction TP), Plants for the Future ETP, TP Organics, ETP Food for Life. Diverse ETP's op andere domeinen hebben raakvlakken met voedselsystemen, waaronder platforms voor de thema's diergezondheid (Global Animal Health ETP), bosbouw, energie, milieu, procestechnologie en transport en logistiek. Bron: Te Boekhorst et al. (2019).

### 4. European Technology Platform 'Plants for the Future'

Dit Europese technologieplatform is een non-profit ledenorganisatie dat bestaat uit drie groepen stakeholders: universiteiten en onderzoeksinstituten, de zaad en veredelingssector, en landbouworganisaties. Het platform ontwikkelt een gemeenschappelijke visie voor de toekomst van de plantensector in Europa en vertegenwoordigt de belangen van haar leden bij de internationale, Europese, nationale en regionale overheidsorganisaties en ngo's. Verder pleit het platform voor gezamenlijke strategieën voor onderzoek en innovatie.

### 5. Het European Technology Platform 'Food for Life'

Het technologieplatform 'Food for Life' is een forum samengesteld uit experts uit de industrie, de academische wereld en onderzoeksorganisaties. Zij ontwikkelen gezamenlijk onderzoeksstrategieën om de uitdagingen van het Europese voedselsysteem aan te pakken. Het ETP Food for Life wordt geleid door een team van 15 wetenschappers uit de Europese voedselarena, afkomstig uit zowel de industrie (inclusief het MKB) als de academische wereld. Het platform heeft 5 working groups: nutrition and health; consumers; food safety; sustainable primary processing; sustainable food processing and packaging. Verder heeft het platform een Sounding Board waar alle relevante actoren op het gebied van voedingsonderzoek interacteren en adviseren over kwesties die relevant zijn voor het werk van de ETP 'Food for Life'.

Met de Horizon Europe R&I Framework Programme 2021-2027 in het vooruitzicht heeft de ETP 'Food for Life' in 2016 zijn Strategic Research and Innovation Agenda (SRIA) opgesteld. Maar een aantal ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de periode 2017-2020, zoals de lancering van de EU Green Deal en daarbij horende F2F-Strategie, heeft ervoor gezorgd dat ETP Food for Life sommige onderdelen van die SRIA moest aanpassen. Daarnaast is ook het Implementation Action Plan, dat in 2018 werd ontwikkeld op basis van de SRIA 2016, dienovereenkomstig bijgewerkt. De aangepaste SRIA 2021 van ETP Food for Life is naar meerdere stakeholders gestuurd zoals de projectgroep FIT4FOOD2030. Met de aangepaste SRIA 2021 tracht ETP Food for Life invloed uit te oefenen op de besluitvorming van EC, de lidstaten, de voedingsindustrie en de onderzoeksgemeenschap over de invulling van onderzoeksagenda's en samenwerking.

---

<sup>72</sup> [https://www.eitfood.eu/media/news-pdf/Call\\_for\\_Proposals\\_and\\_Contributions\\_V2.1\\_200422\\_%28002%29\\_.pdf](https://www.eitfood.eu/media/news-pdf/Call_for_Proposals_and_Contributions_V2.1_200422_%28002%29_.pdf)

<sup>73</sup> <https://citydealvoedsel.nl/receptenboek/reframe-groningen/>

<sup>74</sup> [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_ATA\(2017\)603935](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2017)603935)

<sup>75</sup> <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/horizon-2020/spelregels/wilt-u-invloed-op-horizon-2020/european-technology-platforms>

---

Op 13 juli 2020 hebben de drie ETP's 'Plants for the Future', 'Food for Life' and 'Organics' gezamenlijk een 'policy brief' gepubliceerd met aanbevelingen voor onderzoek en innovatie om de meest urgente uitdagingen aan te pakken waarmee de primaire productie en consumentenaspecten in onze voedselsystemen te maken hebben. De policy brief 'Translating the Green Deal into practice: Research and innovation opportunities for sustainable food systems' was een reactie op de Europese Green Deal en de Farm-to-Fork-strategie van de Europese Commissie. In de policy brief bevelen de drie ETP's aan om onderzoek en innovatie te richten op: i) het creëren van een toolbox voor milieuprestaties waarmee landbouwers de beste managementbeslissingen kunnen nemen, ii) op een slimme manier het gebruik van pesticiden verminderen, iii) het verbeteren van consumentenkennis en de keuze voor gezonde en duurzame voeding, en iv) het ontwerpen van gevarieerde landbouwsystemen voor verschillende diëten.

Op 28 januari 2021 kwamen ETP Food for Life en de National Food Technology Platforms (NFTP's) met een gezamenlijke verklaring<sup>76</sup> aan DG RTD waarin ze adviseerden voor gecoördineerde acties op nationaal, regionaal en Europees niveau.

## **6. Het European Technology Platform for Organic Food and Farming (TP Organics)**

De missie van TP Organics is het versterken van onderzoek en innovatie voor biologische en andere agro-ecologische benaderingen die bijdragen aan duurzame voedsel- en landbouwsystemen.<sup>77</sup> In juli 2020 heeft het European Technology Platform Organics de position paper 'Translating the Green Deal into practice: research and innovation opportunities for sustainable food systems' gepubliceerd waarin de belangrijkste uitdagingen voor Horizon Europa zijn beschreven. Deze paper was bedoeld als input voor de voorbereiding van het eerste werkprogramma 2021-2022 van Horizon Europa. De paper is samen met het European Technology Platform Food for Life en het European Technology Platform Plants for the Future opgesteld. En in november 2020 heeft het Technology Platform Organics een ander position paper<sup>78</sup> gepubliceerd waarin 14 onderzoeksthema's worden geagendeerd. Deze thema's zijn bedoeld als input voor de calls met betrekking tot biologische landbouwonderzoek van de werkprogramma's 2021-2022, 2023-2024 en 2025-2027 van Horizon Europa, en als input voor het nieuwe actieplan<sup>79</sup> voor de ontwikkeling van EU biologische landbouw.

DG AGRI unit B.4 is verantwoordelijk voor dat nieuwe EU actieplan dat op 25 maart 2021 is gelanceerd. Het doel van dat actieplan is om bij te dragen aan het behalen van de Farm to Fork-strategiedoelstelling om in 2030 25% van de landbouwgrond voor biologische landbouw wordt gebruikt. Volgens Jan Plagge, president van IFOAM Organics Europe, luidt het nieuwe actieplan een nieuw tijdperk in voor de transitie van ons voedselsysteem naar biologische en andere agro-ecologische benaderingen.<sup>80</sup>

## **7. European Aquaculture Technology and Innovation Platform (EATIP)<sup>81</sup>**

EATIP is een erkend Europees technologieplatform dat zich toelegt op de ontwikkeling, ondersteuning en bevordering van technologie en innovatie in de aquacultuursector.

## **8. FOODforce network**

FOODforce network is een relatief recent opgericht samenwerkingsverband van 11 universiteiten en 11 onderzoeksinstituten en richt zich op Food, Health and Nutrition. Het heeft een position paper 'Food System Approach' opgesteld. FOODforce network werkt samen met de European Technology Platforms (ETP), voornamelijk ETP Food for Life, en met EFFoST, de European Federation of Food Science and Technology. FOODforce streeft naar een status van stakeholderpartij bij DG RTD. WUR is momenteel voorzitter van FOODforce.

## **9. ERA-NET SusAn**

Het European Research Area Network on Sustainable Animal Production Systems is ontwikkeld in het kader van de SCAR Collaborative Working Group on Sustainable Animal Production (CWG-SAP). Dit consortium bestaat uit 37 organisaties uit 23 Europese landen die de toonaangevende nationale financieringsorganisaties

---

<sup>76</sup> <https://etp.fooddrinkeurope.eu/news-and-publications/publications/29-food-for-life-etp-and-national-food-technology-platforms-nftps-statement.html>

<sup>77</sup> Wageningen University neemt deel vanuit de vakgroep Farming Systems Ecology (Prof. Rogier Schulte).

<sup>78</sup> <https://tporganics.eu/publications/>

<sup>79</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12555-Organic-farming-action-plan-for-the-development-of-EU-org: Action Plan for the development of EU organic production>

<sup>80</sup> <https://twitter.com/OrganicsEurope>

<sup>81</sup> <https://eatip.eu/>. Er nemen geen Nederlandse partijen deel aan EATIP.

---

voor onderzoek vertegenwoordigen op het gebied van duurzame dierlijke productiesystemen. Zij ontwikkelen een gemeenschappelijke strategische onderzoeks- en innovatieagenda voor duurzame dierlijke productie.

### **10. ERA-NET SusCrop**

ERA-NET SusCrop staat voor Cofund on Sustainable Crop Production. In februari 2021 hebben ze samen met ERA-NET Susan, JPI-FACCE, ERA-Gas en ICT-AGRI-FOOD een joint call uitgezet voor onderzoek naar (re)integration of crop and livestock farming systems with the aim to enhance circularity between these systems and thereby improve the sustainability of farms.<sup>82</sup>

### **11. ERA-NET SusFood2**

Het SusFood 2 ERA-Net Cofund is in januari 2017 gestart met 26 partner uit 15 EU-lidstaten. Dit ERA-Net komt voort uit het werk van de SCAR Collaborative Working Group dat in 2010 in Denemarken was gelanceerd. Het SusFood 2 ERA-Net heeft een looptijd van 5 jaar. Het doel van SusFood2 is het bevorderen van onderzoek en innovatie op het gebied van duurzame voedselsystemen door middel van verbeterde samenwerking en coördinatie tussen EU-lidstaten en geassocieerde staten. Dit ERA-Net wil bijdragen aan het opbouwen van een nieuw voedselonderzoeksgebied in Europa.

### **12. Het ERA-NET Cofund on Food Systems and Climate (FOSC)**

Het FOSC is een consortium dat bestaat uit 28 partners van Europa, Afrika en Latijns-Amerika. In de FOSC wordt Nederland vertegenwoordigd door het ministerie van LNV. Het FOSC is verbonden met DG RTD omdat het een instrument is voor R&D binnen het kaderprogramma Horizon 2020. Het FOSC is gericht op het beoordelen van de impact van klimaatverandering op voedsel- en voedingszekerheid en het ontwerpen van duurzamere en veerkrachtigere voedselsystemen in Europa en daarbuiten.

FOSC krijgt geld van H2020 om dus onderzoeksprojecten te financieren. FOSC loopt van 1 oktober 2020 tot en met 30 september 2024.

Het werk van FOSC is verdeeld over zeven werkpakketten. Elk werkpakket (WP) wordt geleid door een van de partners van FOSC. De coördinatie van het FOSC consortium (WP1 Management en organisatie) wordt gedaan door Maurice Heral en Stefana Ganea Kozin van het National Research Agency (ANR) in Frankrijk en de communicatie (WP5) wordt gedaan door Christine Bunthof en Martine Vernooy van Wageningen University & Research.

FOSC heeft een transcontinentale oproep gedaan over voedselsystemen en klimaat waarvoor veel voorstellen zijn ontvangen. Er zijn 43 consortia uitgenodigd die voor 15 november een uitgewerkte aanvraag hebben ingediend. De selectie heeft plaatsgevonden in maart 2021. Ook is FOSC bezig met het opzetten van een kennisplatform over voedselsystemen en klimaatverandering. Het is de bedoeling dat het kennisplatform in september 2022 wordt gelanceerd.

### **13. JPI-HDHL<sup>83</sup>**

Joint Programming Initiatives (JPI) zorgen voor de afstemming van bestaande nationale onderzoeksprogramma's en zetten gezamenlijke onderzoeksinspanningen op. Ze houden secretariaat binnen een of meer deelnemende instellingen. 'A Healthy Diet for a Healthy Life' (JPI HDHL) streeft ernaar om via gezamenlijk Europees onderzoek naar voedselgerelateerde interventies dieetgerelateerde ziekten zoals obesitas, diabetes en hart- en vaatziekten te voorkomen. Het JPI HDHL is waarnemer in SCAR SWG Food Systems. Het JPI is actief aanjager van gezamenlijke uitwisseling met de JPI's FACCE en OCEANS in het vormgeven van een voedselsysteembenadering. De Nederlandse kennisfinancier ZonMw voert het secretariaat van JPI HDHL.

### **14. JPI-FACCE**

Dit programmeringsinitiatief over landbouw, voedselzekerheid en Klimaatverandering (FACCE-JPI) is in 2010 opgericht en bestaat momenteel uit 24 lidstaten. Het doel is om het Europese onderzoeksgebied (ERA) op te bouwen die landbouw, voedselveiligheid en klimaatverandering integreert. Dit doen ze door afstemming en integratie van nationaal en Europees onderzoeksprogramma's, de financiering van nieuwe

---

<sup>82</sup> [https://www.suscrop.eu/news?backRef=7&news=Pre\\_announcement\\_of\\_the\\_2021\\_Joint\\_Call\\_on](https://www.suscrop.eu/news?backRef=7&news=Pre_announcement_of_the_2021_Joint_Call_on)

<sup>83</sup> ZonMw voert het secretariaat van JPI HDHL. WU hoogleraar voedingskunde Edith Feskens zit in het bestuur.

---

onderzoeksprogramma's, en door innovatieve benaderingen te verkennen. De voorzitter van de FACCE scientific advisory board is lid van de Scientific Group of the UN Food Systems Summit.

### **15. JPI Oceans<sup>84</sup>**

JPI 'Healthy and Productive Seas and Oceans' (JPI Oceans) is een platform gericht op het vergroten van de efficiëntie en impact van onderzoek en innovatie voor duurzame gezonde en productieve zeeën en oceanen. Dit platform heeft vertegenwoordigers uitgenodigd voor de bijeenkomsten van de Strategic Working Group Visserij en de Strategic Working Group Food Systems.

### **16. Animal Taskforce (ATF)**

Dit is een Europees publiek-privaat partnership (samenwerkingsverband) van onderzoeksinstituten en landbouw- en industrieorganisaties, waaronder WUR. Samen vertegenwoordigen ze 16 EU-lidstaten, Zwitserland, Servië, Noorwegen en verschillende sectoren van de dierlijke productieketens. De taskforce is opgericht in 2011. Het heeft een dagelijks bestuur van 4 personen die worden ondersteund door een secretariaat van 2 personen. ATF probeert een gemeenschappelijke visie te creëren op een duurzame en concurrerende veehouderij in Europa. ATF organiseert dialogen over onderzoek en innovatie met betrekking tot de dierlijke productieketens met de EC, EP, boerenorganisaties, brancheorganisaties, ngo's, ETP's en de wetenschappelijke gemeenschap. ATF levert input voor de EU-onderzoeksagenda's en promoot dierlijke producties in de werkprogramma's van Horizon2020, EIP-Agri, JPI-FACCE, JPI-HDHL en SCAR. ATF houdt maandelijkse vergaderingen in Brussel met DG's, ETP's en belanghebbenden. ATF organiseert evenementen die onderzoekers, belanghebbenden, met name eindgebruikers en EG-instellingen met elkaar in contact brengen rond bepaalde onderwerpen, zoals 'Balans tussen productie en consumptie: dierhouderij voor het welzijn van de mens en de gezondheid van de planeet' in 2018. Verder publiceert ATF position papers en artikelen over de uitdagingen van dierlijke productie in Europa en draagt het bij aan consultaties van onder andere DG's, FAO, SCAR, JPI-FACCE, Horizon 2020, Knowledge for Innovation etc. Bijvoorbeeld de position paper van 21 maart 2018 was gericht op het 7<sup>e</sup> Europese Onderzoeks- en Innovatie Kaderprogramma (FP7).

### **17. European Plant Science Organisation (EPSO)**

Dit is een Europees onafhankelijk wetenschappelijke organisatie, opgericht in 2000. De organisatie vertegenwoordigt circa 200 onderzoeksinstituten en universiteiten (via 70 leden) uit 32 landen in Europa (inclusief niet-lidstaten zoals Noorwegen). Hun missie is het verbeteren van de impact en zichtbaarheid van plantenwetenschappen in Europa. Het dagelijks bestuur bestaat uit 10 personen waaronder Ernst van den Ende, directeur Plant Sciences Group van WUR. EPSO geeft advies over 'science policy' met het oog op een strategische benadering en financiering voor fundamenteel en toegepast onderzoek in Europa. In 2004 startte EPSO samen met EuropaBio een van de eerste European Technology Platforms 'Plants for the Future' (Plant ETP). Belangrijke activiteiten van EPSO in 2019 waren onder andere het leveren van input aan de ontwikkeling van het Food 2030 initiatief, support leveren aan de Joint Programming Initiatives 'Agriculture, Food Security and Climate Change', 'Diet and Health', en optreden als waarnemer bij ERA-NET SusCrop (Sustainable Crop Improvement).<sup>85</sup>

### **18. Europese partnerschappen**

In het strategisch vierjarenplan van Horizon Europa staat vermeld welke partnerschappen moeten worden ondersteund. Die partnerschappen hebben betrekking op de gebieden energie, vervoer, biodiversiteit, gezondheid, voedsel en circulariteit. Het gaat om 49 partnerschappen die een aanvulling vormen op de 10 geïnstitutionaliseerde Europese partnerschappen die de Commissie in februari 2021 heeft voorgesteld. Alle 8 voorgestelde partnerschappen het gebied van Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment zijn voor Nederland interessant. Voor het versnellen van transitie van het voedselsysteem zijn de volgende twee partnerschappen uitermate relevant voor LNV:

- Het European Partnership 'Accelerating farming systems transition: agro-ecology living labs & research infrastructures'. Dit is een nieuw partnership, heeft geen voorganger. LNV is betrokken bij dit partnership dat bekend staat onder de titel 'Agroecology'.
- Het European Partnership 'Safe and Sustainable Food System for People, Planet & Climate'. Dit partnership heeft als voorgangers FACCE Surplus, ICT Agri2, Core-Organic, ERA GAS, SUSAN, ERA HDL, en SusFood2.

---

<sup>84</sup> <https://www.jpi-oceans.eu/>

<sup>85</sup> <https://lobbyfacts.eu/representative/50c01655ab8d44daad58c60783c6024d/european-plant-science-organisation>

---

Het beoogt op brede Europese schaal de transitie van een voedselsystemen te versnellen door een integrale benadering.

### **19. European Region Research and Innovation (ERRIN)**

Het European Regions Research and Innovation Network (ERRIN) is een platform in Brussel dat ongeveer 120 regionale organisaties uit meer dan 20 Europese landen verenigt. ERRIN is opgericht in 2001 en ondersteunt haar leden bij het versterken van hun regionale en lokale onderzoeks- en innovatiecapaciteiten en het verder ontwikkelen van hun onderzoek en innovatie-ecosystemen. Het netwerk onderhoudt relaties met de EU-instellingen en andere organisaties om de regionale en lokale dimensie in het onderzoeks- en innovatiebeleid en de programma's van de EU te versterken. De leden van ERRIN werken samen via 13 werkgroepen, die zowel thematische gebieden als overkoepelende beleidskwesties bestrijken. De vergaderingen van die werkgroepen vormen de kern van de activiteiten van ERRIN. Daar komen de leden regelmatig bijeen om informatie uit te wisselen, regionale voorbeelden te presenteren, nieuwe partnerschappen op te bouwen en gezamenlijke projecten te ontwikkelen.

---

## Bijlage 6 Lijst met afkortingen

AKIS	Agricultural Knowledge and Innovation Systems
ATF	Animal Taskforce
EC	European Commission
EATIP	European Aquaculture Technology and Innovation Platform
EIT	European Institute of Innovation and Technology
EIP	European Innovation Platform
EJP	European Joint Programming Cofund
EP	European Parliament
ERA-NET Susan	European Research Area Network on Sustainable Animal Production Systems
ERA-NET SusCrop	European Research Area Network Cofund on Sustainable Crop Production
ERA-NET Susfood2	European Research Area Network Cofund on Sustainable Food production and consumption
ERRIN	European Regions Research and Innovation Networks
ETP Food for Life	European Technology Platform 'Food for Life'
EPSO	European Plant Science Organisation
ETP Plants	European Technology Platform 'Plants for Future'
EURAGRI	European Agricultural Research Initiative
JPI	Joint Programming Initiative
MMIP	Meerjarig Missiegedreven Innovatie Programma
R&I	Research and Innovation
SAM	Scientific Advisory Mechanism
SAPEA	Science Advice for Policy by European Academies
SCAR	Standing Committee on Agricultural Research
SCAR FOOD	SCAR Food Systems Strategic Working Group
KIA	Kennis- en innovatieagenda
STOA	Science and Technology Options Assessment Panel of the European Parliament
TP Organics	European Technology Platform Organics





---

Wageningen Economic Research  
Postbus 29703  
2502 LS Den Haag  
T 070 335 83 30  
E [communications.ssg@wur.nl](mailto:communications.ssg@wur.nl)  
[wur.nl/economic-research](http://wur.nl/economic-research)

RAPPORT 2022-042



---

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, 6.800 medewerkers (6.000 fte) en 12.900 studenten 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](mailto:communications.ssg@wur.nl)  
[wur.nl/economic-research](http://wur.nl/economic-research)

Rapport 2022-042  
ISBN 978-94-6447-222-6



---

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, 6.800 medewerkers (6.000 fte) en 12.900 studenten 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.

---